

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2018-2020

**(ARTICOLO 1, COMMI 8 E 9 DELLA LEGGE 06/11/2012 N. 190 RECANTE LE
DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA
CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

INDICE

Introduzione al Piano Anticorruzione

Parte Prima: Contenuti Generali

Parte Seconda: Contenuti specifici del Piano Anticorruzione;

Parte Terza: Trasparenza

Parte Quarta: Azienda Speciale Terme di Giunone

Allegato A - Scheda di valutazione del rischio (con metodologia applicata "Allegato 5" PNA/2013)

Allegato B - Scheda per le misure specifiche di prevenzione per singolo procedimento

Allegato C - Codice di Comportamento

Introduzione al Piano Anticorruzione

La legge 190 del 2012, introducendo l'obbligo normativo di redigere un piano anticorruzione si pone quale declinazione dei principi già introdotti per le aziende private attraverso i c.d. modelli organizzativi previsti dall'art. 6 del D.Lgs. 231 del 2001. Questa norma invero precisa *che se il reato e' stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento e' stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo.*

In termini analoghi l'art. 1, comma 12, della legge 190 del 2012 dispone che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 ne risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, sul piano disciplinare, e per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano anticorruzione, di aver osservato le prescrizioni previste nella legge 190 del 2012 e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Una prima rilevante distinzione tra i modelli organizzativi di cui all'art. 6 del D.Lgs. 231 del 2001 ed il piano di cui all'art. 1 della legge 190 del 2012 attiene all'ambito di applicazione oggettivo in quanto mentre i modelli organizzativi devono essere generati per prevenire una pluralità di figure delittuose di natura sia dolosa che colposa, il piano di cui alla legge 190 del 2012 è perimetrato alla prevenzione di una figura di reato ben delimitata e circoscritta che coincide con il reato di corruzione. Ne consegue che tutto il piano dovrà preconstituire una rete di controlli che troveranno nella prevenzione del reato di corruzione la sua esclusiva modalità applicativa. Nella dinamica dei controlli dei rischi di *business*, il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi costano meno della risorsa da proteggere.

Nell'ambito della realizzazione del piano di prevenzione della corruzione l'aspetto economico non è tuttavia l'unico da tener presente, anche in ragione del

fatto che *ex lege* viene individuato un soggetto al quale viene appositamente attribuito il ruolo di organo di vigilanza e di determinazione delle attività a rischio corruzione.

Ebbene questo soggetto è interno e viene nominato dall'organo politico.

Sarà quindi onere del soggetto, previa indagine dei settori a rischio, preconstituire l'elenco delle attività da inserire nella tutela del piano. Sul punto il legislatore al comma 9 lett. a) chiarisce che le attività elencate nel comma 16 sono già in *re ipsa* a rischio corruzione. L'elenco non è tuttavia tassativo giacché al comma 9 si puntualizza che tra l'elenco delle attività a rischio ci sono appunto quelle di cui al comma 16 rimanendo impregiudicato l'esito della verifica del responsabile in ordine ad altre attività esposte al rischio corruttivo.

Fondamentale è il postulato secondo cui ***il piano deve essere concretamente idoneo a prevenire la realizzazione del delitto di corruzione***; ne consegue che il soggetto non solo dovrà volere la realizzazione del reato, ma dovrà altresì, per poterlo realizzare, aggirare fraudolentemente le indicazioni del piano medesimo. Solo in questo caso il responsabile potrà essere esonerato dalla responsabilità in oggetto. Per altro se è vero che nei controlli dei rischi di *business*, il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi costano meno della risorsa da proteggere è opportuno chiedersi che valore abbia il bene giuridico sotteso al delitto di corruzione che va prevenuto?

Si può ragionevolmente affermare che il valore del bene giuridico sotteso al delitto di corruzione ha un valore non quantificabile posto che costituisce un bene immateriale pilastro dell'ordinamento giuridico.

Il danno all'immagine che deriva dal delitto di corruzione è in grado di offuscare o addirittura di pregiudicare il prestigio delle istituzioni, posto che l'immagine pubblica investe direttamente il rapporto di fiducia che deve necessariamente sussistere tra Stato e cittadino. Il bene-valore che viene tutelato è quindi l'intimo senso di appartenenza che intercorre tra i consociati e la PA laddove l'immagine ha valore puramente strumentale di indice di corretto esercizio delle funzioni amministrative in aderenza ai canoni del buon andamento e della imparzialità. A fronte di comportamenti infedeli si incrina quel naturale sentimento di affidamento e di appartenenza alle istituzioni anche in virtù del principio di sussidiarietà secondo il quale l'amministrazione deve essere vicina alle esigenze della collettività. La giurisprudenza per spiegare questo fenomeno ha parlato di rapporto di immedesimazione organica di rilievo sociologico prima ancora che giuridico. Questo principio porta ad identificare l'ente con il soggetto che agisce per conto dell'ente.

Per cui il bene giuridico leso è indubbiamente il prestigio della PA ossia il discredito che matura nell'opinione pubblica a causa del comportamento del pubblico dipendente.

E' stata la giurisprudenza stessa a sottolineare come proprio nelle difese dei convenuti si esprima l'esistenza di un danno all'esistenza stessa dello Stato, in quanto nelle difese processuali si legge "*così fanno tutti... è pratica diffusa pagare per avere...*"

Per cui se si insinua la certezza che solo conoscendo o solo pagando si ottiene la propria soddisfazione, ebbene quando nella cittadinanza si ingenera questo modo di pensare significa che lo Stato è venuto meno, almeno nel modo in cui era stato concepito dai costituenti.

In questo contesto viene in rilievo l'importanza del Responsabile per la Prevenzione della corruzione e della trasparenza in relazione ai compiti che gli vengono affidati per legge. Tale ruolo tuttavia non può costituire l'unico baluardo della lotta all'illegalità, posto che tutti i componenti della struttura devono concorrere col proprio comportamento alla costruzione di una pubblica amministrazione il più possibile trasparente, imparziale ed efficiente nei rapporti col cittadino.

Il Responsabile Anticorruzione
Nicola Fraccarollo

OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

In via preliminare si ritiene che costituiscano obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e Trasparenza le seguenti azioni:

1) Promozione di maggiori livelli di trasparenza attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti maggiori rispetto quelli previsti dal D.Lgs 33/2013

2) Promozione e valorizzazione della motivazione del provvedimento. Non appare superfluo rammentare che la stessa Corte Costituzionale (con la pronuncia 310/2010) anche recentemente ha sottolineato che "*laddove manchi la motivazione restano esclusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa ai quali è riconosciuto il ruolo di principi generali diretti ad attuare i*

canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97). Essa è strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall'autorità amministrativa." Per cui ogni provvedimento amministrativo deve menzionare il percorso logico - argomentativo sulla cui base la decisione è stata assunta, affinché sia chiara a tutti la finalità pubblica perseguita.

3) Promozione e valorizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella materia degli appalti quale strumento ordinario di selezione delle offerte anche laddove, ai sensi dell'art. 95 del codice dei contratti pubblici, possa essere utilizzato il criterio del prezzo più basso. Un discorso a parte merita l'aggiudicazione di contratti di lavori di importo inferiore a euro 1.000.000 laddove, coerentemente con quanto previsto dal nuovo Codice, il criterio del prezzo più basso consenta, sulla base della qualità della progettazione e degli altri documenti di gara (capitolato speciale, disciplinare...) l'ottenimento di una prestazione qualitativamente alta ad un prezzo inferiore.

4) Collegamento tra attività di prevenzione della corruzione e performance.

Al fine di rendere sempre più efficace ed efficiente lo strumento del piano anticorruzione diventa imprescindibile il collegamento dello stesso con gli altri strumenti di programmazione dell'Ente, in particolare il Piano della Performance, attraverso l'assegnazione ai responsabili di specifici obiettivi di monitoraggio sul rispetto delle misure di trattamento del rischio fissati dal piano stesso e la conseguente valutazione in termini di performance individuale e organizzativa.

Parte I

Contenuti generali

Premessa generale

In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e degli articoli 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27/01/1999, il 6/11/2012 il legislatore ha approvato la legge n. 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (di seguito legge 190/2012).

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31/10/2003, firmata dallo stato italiano

il 9/12/2003 e ratificata attraverso la legge 3/8/2009 n. 116.

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

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

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e la diffusione delle relative conoscenze.

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GRECO (Groupe d'Etats Contre la Corruption) e l'Unione europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali (circolare n. 1 del 25/1/2013 del Dipartimento Funzione Pubblica - Presidenza CdM).

Il concetto di “corruzione” ed i principali attori del sistema di contrasto alla corruzione.

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento dalla Legge 190/2012, nel PNA e nel presente documento ha un'accezione ampia giacchè tende a riferirsi non solo tout court al delitto di corruzione previsto nel codice penale, ma altresì ad ogni azione che intercetti fenomeni di mal amministrazione in senso lato.

In sostanza il concetto di corruzione è comprensivo di qualsivoglia situazione in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (artt. 318, 319 e 319 ter del Codice Penale), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui

rimanga a livello di tentativo.

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

La **strategia nazionale di prevenzione della corruzione** è attuata mediante l'azione sinergica dei seguenti soggetti:

- Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3 della legge 190/2012);
- la Corte dei Conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il Comitato interministeriale, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4 della legge 190/2012);
- la Conferenza unificata che è chiamata ad individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61 della legge 190/2012);
- il Dipartimento della Funzione Pubblica, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4 della legge 190/2012);
- i Prefetti che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6 della Legge 190/2012);
- la SNA, che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali (art. 1, comma 11 della legge 190/2012);
- le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal PNA - Piano Nazionale anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del Responsabile della prevenzione della corruzione;
- gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA (art. 1 legge 190/2012).

Il responsabile della prevenzione della corruzione

Il responsabile della prevenzione della corruzione svolge i compiti seguenti:

- redige una relazione annuale che rendiconti sull'efficacia delle misure adottate e definite nel PTPC;
- entro il 31 gennaio di ogni anno, propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8, legge 190/2012);
- entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano triennale di prevenzione della corruzione;
- propone la modifica del piano, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- d'intesa con il responsabile competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- entro i termini previsti dall'A.N.A.C., pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo, sentiti i responsabili di servizio interessati sul rispetto del piano anticorruzione;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, il responsabile riferisce sull'attività svolta.

Il Sindaco, giusto Decreto n. 1 del 20/01/2017 ha nominato Responsabile della prevenzione della corruzione il Segretario comunale dott. Nicola Fraccarollo. Il Responsabile della prevenzione della corruzione coincide con il responsabile della trasparenza.

Il responsabile, nell'esecuzione delle funzioni dovrà conformarsi ai seguenti principi:
Improntare la gestione alla massima collaborazione con gli organi istituzionali, burocratici e di controllo coinvolti delle attività oggetto del presente piano;

Informare i dipendenti del contenuto del piano e delle indicazioni in esso presenti affinché gli stessi possano con maggiore facilità e precisione adeguarsi al contenuto del medesimo;

definire, entro i termini previsti dall'A.N.A.C., un report che abbia ad oggetto lo stato di attuazione del piano e della regolare pubblicazione dei dati e delle informazioni previste dal D.Lgs.n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs.n. 97/2016;

Processo di adozione del PTPC

Secondo il PNA il PTPC reca, tra le altre, le seguenti informazioni:

- Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- Individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;

Gestione del rischio

Questo paragrafo del PTPC contiene:

- L'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. A) il rischio di corruzione; si tratta delle c.d. "aree di rischio";
- La metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- Le Schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio (allegato B)

Formazione in materia di anticorruzione

Informazioni contenute in questo paragrafo:

- Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

Codici di comportamento

Secondo il PNA, il PTPC reca le informazioni in merito a:

- Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- Indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- Indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

Altre iniziative

Infine, secondo il PNA (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- adozione di misure per la tutela del dipendente che denuncia l'illecito;
- predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- stesura di un regolamento specifico per la definizione dei criteri e delle procedure per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;

Parte II

I contenuti specifici del Piano anticorruzione

1. Processo di adozione del PTPC

Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

Il piano è stato adottato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 11 in data 30/01/2018;

Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione

Il presente piano è stato concepito sulla base dei contributi forniti dal Segretario Generale, dalle posizioni organizzative, nonché dalla partecipazione a Convegni e Seminari sull'argomento .

Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del PTPC nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione

Il presente piano verrà presentato sia al Nucleo di Valutazione e al Collegio dei Revisori dei Conti, anche al fine di raccogliere impressioni e rilievi di cui tenere conto nell'aggiornamento riferito al prossimo triennio 2019/2021.

Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del PTPC

Il PTPC sarà pubblicato sul sito istituzionale, link della homepage "Amministrazione

trasparente” nella sezione ventitreesima “Altri contenuti”, a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con una Piano aggiornato.

Gestione del rischio

Indicazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione: le c.d. “aree di rischio”

Per l’individuazione delle attività e degli uffici a rischio si sono presi in considerazione: il regolamento degli uffici e dei servizi e la ripartizione interna delle aree e delle competenze, giungendo alla conclusione che i procedimenti a rischio corruzione per questo Comune sono così classificabili:

acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l’assunzione di personale e per la progressione di carriera);

affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l’affidamento di lavori, servizi, forniture mediante procedure aperte, ristrette, negoziate e affidamenti diretti; altresì i contratti attivi o negozi giuridici in genere dai quali in ogni caso l’ente percepisca delle entrate).

Elargizione di contributi di ogni genere e specie ad enti;

Autorizzazioni e concessioni: permessi di costruire, concessioni demaniali;

Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;

Gestione del processo di accertamento tributario;

Affidamento di incarichi esterni di ogni genere e tipologia;

Contratti atti di ogni tipologia ed a prescindere dal valore;

Affidamento di concessioni di beni immobili;

Va evidenziato che i seguenti procedimenti, da ricomprendere sicuramente tra quelli maggiormente esposti al rischio, sono stati trasferiti ormai da molti anni all’Unione di Comuni Verona Est, di cui questo Comune fa parte:

gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del C.d.S;

Elargizione di contributi di ogni genere e specie a persone fisiche.

Essi pertanto saranno oggetto delle misure di prevenzione che il Responsabile della prevenzione della corruzione di questo Ente dovrà adottare.

2.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione dei rischi prevede l’identificazione, l’analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. 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 forniti dall'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'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto). Al termine è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

B.1 Stima del valore della **probabilità** che il rischio di concretizzi

- **discrezionalità**: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- **rilevanza esterna**: nessuna rilevanza esterna 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- **complessità del processo**: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;
- **valore economico**: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;
- **frazionabilità del processo**: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
- **controlli**: (valore da 1 a 5) la stima delle probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile

per ridurre le probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la “stima della probabilità” (max 5).

B2. Stima del valore dell’impatto

L’impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull’immagine.

L’allegato 5 del PNA propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare “l’impatto” di potenziali episodi di malaffare.

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

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

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

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

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

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

La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “ponderazione”. In buona sostanza trattasi della graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “livello di rischio”.

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una “classifica del livello di rischio”. Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio

identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

I livelli di rischio sono suddivisi in rischio basso, rischio medio e rischio alto.

Il trattamento dei rischi

Il processo di “gestione del rischio” si conclude con il “trattamento” ovvero con l’individuazione delle misure di prevenzione.

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

Indubbiamente ai fini di una completa ed efficace gestione del trattamento del rischio è necessario aver analizzato tutte le possibili ipotesi di rischio giacché la misura di prevenzione per quanto efficace sia, deve poter essere estesa a tutte le possibili ipotesi, in quanto mancandone alcune si pregiudica il risultato complessivo.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le “priorità di trattamento” in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario della misura stessa. L’incisività della misura sarà inevitabilmente proporzionale al grado di rischio come desumibile dai risultati della ponderazione effettuata.

Il PTPC contiene e prevede l’implementazione di misure di carattere trasversale, quali misure specifiche di prevenzione per ciascun ufficio di ciascuna area con relativa scheda di comportamento attraverso la quale definire nel dettaglio modalità operative che abbiano l’attitudine a prevenire la corruzione (*non appare superfluo rammentare che laddove in un processo decisionale sono coinvolti più soggetti il rischio corruzione possa diminuire perché se può essere possibile corrompere una persona sarà più arduo doverne corrompere più d’una; Inoltre può essere utile prevedere dei comportamenti virtuosi da tenere in via preventiva rispetto ai potenziali rischi derivanti da conflitti di interesse o simili ecc...)*

Le “misure” specifiche di prevenzione per ciascun procedimento sono delineate nel dettaglio nell’**ALLEGATO B**) del presente Piano Anticorruzione.

• **Formazione in tema di anticorruzione**

La formazione è strutturata su due livelli:

- Livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l’aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell’etica e della legalità (approccio valoriale);

- Livello specifico: rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, la gestione dei procedimenti, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'amministrazione.

La formazione in tema di anticorruzione viene erogata a tutti i dipendenti comunali (che siano allocati in area rischio almeno BASSO), ed agli amministratori comunali, mediante corsi di formazione in sede.

Codice di comportamento

Adozione del codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del D. Lgs. 165/2001 ha previsto che il Governo definisse un "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" per assicurare:

- La qualità dei servizi;
- La prevenzione dei fenomeni di corruzione;
- Il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16/4/2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'articolo 54 del D. Lgs. 165/2001 dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento con "procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

Il testo è allegato al presente piano anticorruzione.

E' intenzione dell'ente, predisporre per ogni schema tipo di incarico, contratto, bando, le indicazioni previste nel DPR 62/2013 inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

A tal fine in ogni contratto ed a prescindere dal valore del medesimo, sarà inserita la seguente clausola:

"L'appaltatore prende atto che gli obblighi previsti dal d.p.r. 16 aprile 2013 n. 62 si estendono anche al medesimo e come tale lo stesso si impegna a mantenere un comportamento pienamente rispettoso dei relativi obblighi di condotta etica.

A tal proposito le parti dichiarano che un eventuale comportamento elusivo od in violazione degli obblighi di condotta costituiscono causa di risoluzione del presente contratto”.

Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del D. Lgs. 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

- Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del D. Lgs. 165/2001 e smi.

- **Inconferibilità ed incompatibilità**

L'Anac, con Delibera n. 833 del 3 agosto 2016 ha definito le Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione.

Il responsabile del Piano anticorruzione cura che nell'amministrazione siano rispettate le disposizioni del decreto 39 del 2013 sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine laddove riscontrate, il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità previste dalla legge.

Inconferibilità

Qualora il Responsabile venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del d.lgs. n. 39 o di una situazione di inconferibilità, deve avviare di ufficio un procedimento di accertamento.

Nel caso di una violazione delle norme sulle inconferibilità la contestazione della possibile violazione va fatto sia nei confronti dell'organo che ha conferito l'incarico, sia del soggetto cui l'incarico è stato conferito.

Il procedimento avviato nei confronti del suddetto soggetto deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio affinché possa garantirsi la partecipazione degli interessati.

L'atto di contestazione deve contenere :

una breve ma esaustiva indicazione del fatto relativa alla nomina ritenuta inconferibile e della norma che si assume violata;

l'invito a presentare memorie a discolta, in un termine non inferiore a dieci giorni,

tale da consentire, comunque, l'esercizio del diritto di difesa.

Chiusa la fase istruttoria il responsabile del Piano anticorruzione accerta se la nomina sia inconfiribile e dichiara l'eventuale nullità della medesima.

Dichiarata nulla la nomina, il responsabile del Piano anticorruzione valuta altresì se alla stessa debba conseguire, nei riguardi dell'organo che ha conferito l'incarico, l'applicazione della misura inibitoria di cui all'art. 18 del decreto 39 del 2013. A tal fine costituisce elemento di verifica l'imputabilità a titolo soggettivo della colpa o del dolo quale presupposto di applicazione della misura medesima

Incompatibilità

L'accertamento da parte del responsabile del Piano anticorruzione di situazioni di incompatibilità di cui ai capi V e VI del decreto 39 del 2013 comporta la decadenza di diritto dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo.

La decadenza opera decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del responsabile, dell'insorgere della causa di incompatibilità'.

Accertamenti del responsabile del Piano anticorruzione

Al fine di agevolare le attività di accertamento, controllo e verifica, come previsto dall'art. 20 del decreto 39 del 2013, all'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconfiribilità di cui al presente decreto che va comunicata entro 5 giorni al referente del responsabile del Piano oppure al responsabile del Piano.

I referenti per la gestione del Piano Anticorruzione

Il responsabile del Piano, per l'esercizio delle sue attività, nomina quali referenti per la gestione, il controllo e la corretta applicazione del Piano Anticorruzione i responsabili delle aree in cui si suddivide l'organizzazione dell'Ente.

Ciascun referente entro il 30 ottobre di ogni anno riferisce in forma scritta al responsabile del Piano della effettiva attuazione delle misure del piano.

Ciascun referente può inoltre proporre al responsabile del Piano l'adozione di possibili ulteriori o diverse misure, volte ad implementare l'efficacia del Piano.

L'attività informativa nei confronti del responsabile del Piano ha come finalità principale quella di garantire un flusso di informazioni, elementi e riscontri volti al

continuo monitoraggio del Piano e sull'attuazione delle misure.

Ai fini della nomina dei referenti il Responsabile del Piano deve valutare le capacità professionali, e l'esperienza, ivi compresa la condotta esemplare in termini di idoneità soggettiva a ricoprire l'incarico.

8 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower) .

Chiunque venga a conoscenza di fatti e/o comportamenti che possano considerarsi in violazione del presente piano anticorruzione è tenuto a segnalarlo al Responsabile del Piano.

In dettaglio si ritiene che le condotte illecite che costituiscono oggetto di segnalazioni intercettano sicuramente

comportamenti che si materializzano in delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice),

comportamenti dai quali possa riscontrarsi l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

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

In buona sostanza costituiscono oggetto di segnalazione le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

I fatti devono essere riportati secondo modalità circostanziate e chiare, se possibile con dovizia di particolari.

La presente sezione disciplina il procedimento volta alla segnalazione di fatti che possano avere attinenza al piano anticorruzione segnalati unicamente da dipendenti della struttura organizzativa allorché il segnalante renda nota la sua identità.

Non rientrano in questa disciplina le segnalazioni anonime, quelle poste in essere da

soggetti esterni in cui il segnalante renda nota la sua identità ovvero denunce obbligatorie all'autorità giudiziaria che devono essere fatte da soggetti il cui obbligo è previsto direttamente dalla legge.

Modalità di segnalazione:

La segnalazione va effettuata

- attraverso apposito strumento informatico di crittografia *end to end*
- in forma scritta con consegna nelle mani del responsabile del Piano

Ricevuta la segnalazione, il responsabile del Piano valuta entro e non oltre cinque giorni dal suo ricevimento la condizioni di procedibilità e se del caso redige una relazione da consegnare al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari per l'esercizio delle eventuali azioni di competenza.

Nel caso in cui in ragione della segnalazione un persona sia sottoposta ad un procedimento disciplinare, questa può accedere mediante lo strumento del diritto di accesso anche al nominativo del segnalante, pur in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa.

Spetta al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorrano le condizioni di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa.

Va da sé che sia in caso di accoglimento dell'istanza, sia in caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve ai sensi dell'art. 3 della legge 241/1990 motivare la decisione.

Il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari può venire a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda allo stesso che sia resa nota l'identità del segnalante per la sua difesa.

In questo caso sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gravano gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione.

Va assicurata la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione ed in ogni fase successiva del procedimento.

La tutela della riservatezza trova tuttavia **un limite** nei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, reati per i quali deve, in relazione al fatto oggetto di segnalazione, esservi stata almeno una sentenza di condanna di primo grado sfavorevole al segnalante.

Calunnia (art. 368 c.p.)

“Chiunque, con denuncia, querela, richiesta o istanza, anche se anonima o sotto falso nome, diretta all'autorità giudiziaria o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne o alla Corte penale internazionale, incolpa di un reato taluno che egli sa innocente, ovvero simula a carico di lui le tracce di un reato, è punito...”

Il reato presuppone tre elementi costitutivi:

la falsa incolpazione

la certezza dell'innocenza del soggetto

la dichiarazione formale resa all'autorità preposta

L'elemento soggettivo in tema di reato di calunnia e la natura del dolo

Nella calunnia, affinché si realizzi il dolo, e quindi si integri l'elemento soggettivo di imputabilità, è necessario che colui che falsamente accusa un'altra persona di un reato abbia la certezza dell'innocenza del soggetto che accusa.

L'erronea convinzione che fosse colpevole esclude in radice l'elemento soggettivo, (Cass. pen., sez. VI, sentenza 2 aprile 2007, n. 17992)

Diffamazione (595 c.p.) delitti contro l'onore :

*“Chiunque, fuori dei casi di ingiuria, comunicando con **più persone, offende l'altrui reputazione**, è punito...”*

Il reato di diffamazione tutela la reputazione della persona ossia la percezione che la collettività ha delle qualità essenziali di una persona.

Il reato presuppone tre elementi costitutivi:

l'assenza dell'offeso che consiste nel fatto che il soggetto passivo del reato è impossibilitato a percepire direttamente l'addebito diffamatorio promanante dal soggetto che lo diffama (se fosse presente si tratterebbe di reato di ingiuria).

l'offesa alla reputazione intesa come l'uso di parole ed espressioni che possano pregiudicare l'onore del soggetto verso cui sono preferite (in questi termini è un reato di pericolo)

la **comunicazione con più persone** ossia che l'agente deve aver posto in essere l'azione nei riguardi di almeno due persone

Per cui in breve sintesi: *le c.d. "maldicenze" dette alle spalle della persona*

costituiscono reato di diffamazione mentre una accusa consapevolmente falsa volta ad addebitare un fatto delittuoso ad un soggetto innocente resa formalmente davanti a pubblici ufficiali costituisce reato di calunnia.

9 Funzioni del Nucleo di valutazione e prevenzione della corruzione

Rappresenta l'organo istituzionale cui il responsabile della prevenzione della corruzione ha il compito di segnalare le disfunzioni delle misure di prevenzione

Il Nucleo di valutazione tiene conto degli obiettivi previsti nel piano ai fini della valutazione delle performance.

Il Nucleo di Valutazione verifica la relazione che ogni anno, entro i termini previsti dall'A.N.A.C. il responsabile della prevenzione della corruzione deve redigere e consegnare all'organo di indirizzo politico. Relazione avente ad oggetto i risultati dell'attività svolta durante l'anno.

La verifica del Nucleo di Valutazione concerne lo stato di corretta e concreta attuazione degli obiettivi del piano così come scaturenti dalla relazione del responsabile della prevenzione della corruzione

Fornisce il parere obbligatorio sul codice di comportamento dell'ente presso il quale svolge le funzioni.

PARTE TERZA: TRASPARENZA

I. La Trasparenza come misura anticorruzione

Lo strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell'attività amministrativa, elevata dal comma 15 dell'art. 1 della legge 190/2012 a "*livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione*".

I commi 35 e 36 dell'art. 1 della legge 190/2012, hanno delegato il governo ad emanare un "decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità".

Il Governo ha adempiuto attraverso due decreti legislativi:

D.Lgs. 33/2013

D.Lgs. 97/2016

La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Essa rappresenta la condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali. Integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La trasparenza dell'azione amministrativa è garantita tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati così come previsto in dettaglio dal D. Lgs. 33/2013 così come modificato da ultimo dal D.Lgs. 97/2016.

La **pubblicazione** consiste nella pubblicazione nei siti istituzionali di documenti, informazioni, dati su organizzazione e attività delle pubbliche amministrazioni.

L'**accesso civico** consiste nell'esercizio del diritto, da parte di chiunque, di:

- richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni e dati dei quali sia stata omessa la pubblicazione obbligatoria (accesso civico "ordinario" o "reattivo", art. 5 c. 1 D.Lgs 33/2013)
- accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, con le modalità stabilite nel D.Lgs 33/2013 e nel rispetto dei limiti di cui all'art. 5-comma 2 del medesimo decreto, relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti (accesso civico "generalizzato" o "proattivo", art. 5 ss. D.Lgs 33/2013).

II. Definizione della pubblicazione

Alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere alle informazioni direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

E' necessario garantire la qualità dei documenti, dei dati e delle informazioni, assicurandone: integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

La pubblicazione deve consentire la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro riutilizzo

Documenti, dati ed informazioni devono essere pubblicati in formato di tipo aperto ai

sensi dell'art. 68 del CAD (D. Lgs. 82/2005). Ove l'obbligo di pubblicazione riguardi documenti in formato non aperto, prodotti da soggetti estranei all'Amministrazione e tali da non potersi modificare senza comprometterne l'integrità e la conformità all'originale, gli stessi sono pubblicati congiuntamente ai riferimenti dell'ufficio detentore dei documenti originali, al quale chiunque potrà rivolgersi per ottenere immediatamente i dati e le informazioni contenute in tali documenti, secondo le modalità che meglio ne garantiscano la piena consultabilità, accessibilità e riutilizzabilità in base alle proprie esigenze.

Documenti, dati e informazioni sono pubblicati tempestivamente, e comunque entro i termini stabiliti dalla legge per ogni obbligo di pubblicazione, e restano pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione. Se gli atti producono effetti per un periodo superiore a cinque anni, devono rimanere pubblicati sino a quando rimangano efficaci. Fanno eccezione i documenti, i dati e le informazioni concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo, i titolari di incarichi dirigenziali e i titolari di incarichi di collaborazione e consulenza, che sono pubblicati nei termini temporali stabiliti dall'art. 14 comma 2 e dall'art.15 comma 4 del D.Lgs 33/2013. Sono inoltre fatti salvi i diversi termini di pubblicazione eventualmente stabiliti dall'ANAC con proprie determinazioni ai sensi dell'art. 8 comma 3-bis del D.Lgs 33/2013.

Allo scadere del termine, i dati sono rimossi dalla pubblicazione e resi accessibili mediante l'accesso civico cdt. "proattivo".

III. Il "potenziamento" dell'accesso civico.

Il responsabile della trasparenza nell'ente locale ha visto, nel corso dell'ultimo anno, aumentare i propri compiti di controllo in conseguenza dell'incremento delle richieste di accesso civico.

L'ANAC (delibera 1309/2016, Allegato pag.28) ha difatti indicato come l'accesso civico possa essere esercitato da chiunque "indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato", interpretando quanto sottolineato dal Ministero per la semplificazione della pubblica amministrazione che, con propria circolare n.2/2017, ha indicato come "per la presentazione delle richieste di accesso civico generalizzato, la legge non preveda nessun requisito come condizione di ammissibilità".

Ciò ha comportato un considerevole aumento delle richieste di accesso civico

ponendo inoltre un'importante questione dovuta al fatto che il privato cittadino, che si rivolge alla pubblica amministrazione, non sempre è mosso propriamente da "buona fede" e procede talvolta utilizzando l'accesso generalizzato per tentare di evitare le procedure ordinarie di accesso ed evitando di pagare i relativi diritti.

L'attività di controllo del responsabile della trasparenza è stata pertanto oggetto di un doveroso incremento, tenuto conto che l'amministrazione deve consentire l'accesso generalizzato anche se lo stesso riguardi un numero cospicuo di documenti ed informazioni. (richieste massive)

L'ANAC (delibera 1309/2016, Allegato pag.29) ha ribadito che il diniego è ammesso solo se "la richiesta d'accesso risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione".

Il responsabile della trasparenza è tenuto in questo caso a motivare adeguatamente il provvedimento di rifiuto tenendo conto di tre criteri:

- La rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare;
- Le risorse interne che occorre impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
- L'eventuale attività di elaborazione (oscuramento di dati personali) che l'amministrazione deve svolgere per rendere disponibili i dati e documenti;

Il Ministero per la semplificazione della pubblica amministrazione (Circolare n.2/2017 pagina 14) ha ulteriormente rimarcato la necessità di una adeguata motivazione del provvedimento di diniego, puntualizzando il fatto che l'amministrazione non possa limitarsi a dichiarare genericamente la manifesta irragionevolezza della richiesta dovendo fornire "un'adeguata prova circa la manifesta irragionevolezza dell'onere che una accurata trattazione della domanda comporterebbe".

Sul tema delle domande d'accesso massive è intervenuto anche il Garante della privacy con due provvedimenti (n.377 del 21 settembre 2017 e n.506 del 30 novembre 2017), richiesti dai responsabili per la trasparenza dell'ente locale, al fine di ottenere chiarimenti per il corretto espletamento dell'attività di controllo delle istanze d'accesso.

Il Garante ha ulteriormente enfatizzato la necessità di una doverosa motivazione dei provvedimenti di diniego del responsabile per la trasparenza, invitando gli stessi a riflettere sul fatto che " a differenza dei documenti ai quali il cittadino ha accesso ai sensi della legge 241/90, i dati e i documenti ricevuti dal privato su istanza di accesso civico diventano pubblici per tutti, a norma dell'art.3 comma 1 del D.lgs. 33/2013 per cui "tutti i documenti, le informazioni ed i dati oggetto di accesso civico

sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e di riutilizzarli seppure entro i limiti della normativa in materia di protezione dei dati personali.”

Il responsabile per la trasparenza, alla luce della recente evoluzione normativa, vede pertanto ulteriormente estesi i suoi compiti di monitoraggio e di controllo.

A tal fine è stato organizzato una giornata di formazione per chiarire l'ambito di applicazione del diritto di accesso civico generalizzato.

III. Individuazione degli obiettivi di trasparenza

La presente sezione del Piano dedicata alla trasparenza indica i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, documenti e informazioni, ai sensi dell'art.10 D.Lgs 33/2013 come modificato dal D.Lgs 97/2016, e definisce obiettivi organizzativi e individuali volti a garantire:

La promozione di maggiori livelli di trasparenza;

La legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Massima interazione tra cittadini e pubblica amministrazione

Totale conoscibilità dell'azione amministrativa e delle sue finalità

IV. Obiettivi del Responsabile Unico della Trasparenza

Nell'esercizio delle sue funzioni il Responsabile della Trasparenza si avvale dell'ausilio dei referenti comunali per l'attuazione del Piano che coincidono con le posizioni organizzative dell'ente.

Il Responsabile unico della trasparenza, in osservanza alle disposizioni di legge provvede:

- alla programmazione, tramite il Piano, delle attività necessarie a garantire l'attuazione corretta delle disposizioni in tema di trasparenza;
- a rapportarsi con i referenti per lo svolgimento delle attività di controllo sull'adempimento da parte dei responsabili degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare al Nucleo di Valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, ed ad ogni altro interlocutore previsto per legge, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- a fornire ad ANAC le informazioni da questa richieste nell'ambito di procedimenti sanzionatori e in ogni altra circostanza inerente le attività istruttorie, di verifica e di

controllo operate dall'Autorità.

- a fornire le linee guida necessarie in tema di accesso civico, FOIA e privacy;
- a individuare sistema e soggetti coinvolti per la raccolta delle istanze di accesso e la loro evasione, predisponendo un meccanismo univoco valido per tutti gli enti, in grado di soddisfare il cittadino;
- ad attivarsi nei modi e tempi previsti dalla legge e dal Piano per tutte le competenze attribuitegli;
- ad avere particolare sensibilità nel coinvolgere stakeholders e cittadini, anche organizzando eventi/attività di interesse nei temi toccati dalla trasparenza;

Il responsabile per la trasparenza avrà cura di gestire tutti gli ulteriori e dovuti adempimenti previsti dalla legge, dai regolamenti e dalle deliberazioni ANAC, dal PNA e dal presente Piano, con particolare riferimento all'adozione, nei tempi e con le modalità di seguito stabiliti, degli atti organizzativi di integrazione al Piano necessari alla puntuale individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria.

I referenti comunali nelle persone delle posizioni organizzative, hanno il compito istituzionale, ciascuno per gli atti, dati ed informazioni di competenza di provvedere alla corretta e completa pubblicazione dei provvedimenti, dati ed informazioni previste dal D.Lgs 33/2013 come successivamente modificato ed integrato.

I responsabili in dettaglio devono garantire:

la tempestiva, corretta e completa pubblicazione dei documenti, dati e informazioni da pubblicare (inclusa l'indicazione della corretta collocazione sui siti web istituzionali);

l'integrità, l'aggiornamento, la completezza, la comprensibilità, l'omogeneità, la conformità agli originali dei documenti, dei dati e delle informazioni da pubblicare e/o da comunicare alle suddette banche dati, assicurandone altresì la conformità alle norme vigenti in materia di tutela della riservatezza e gli standard tecnici che ne consentano la riutilizzabilità (formato aperto).

I provvedimenti, dati ed informazioni vanno pubblicati a seconda della loro natura nei termini previsti dalla legge e, nei casi in cui non sia disponibile un programma di pubblicazione automatizzato, dovranno essere caricati manualmente. Anche dalla data di attivazione del programma di pubblicazione automatizzato i dati e le informazioni che non possono essere caricate in modo automatico dovranno essere pubblicate in via diretta dai responsabili sempre ciascuno per propria competenza.

V. Monitoraggio continuo della trasparenza

Il Responsabile Unico della trasparenza, di concerto con il nucleo di valutazione, con cadenza annuale redige un rapporto sull'attuazione degli obblighi di trasparenza, sulla base delle rilevazioni operate dai titolari di posizione organizzativa.

Il tutto sulla base dei criteri stabiliti da ANAC con propria Delibera n. 43 del 20 gennaio 2016, con particolare riferimento ai seguenti parametri di rilevazione di qualità dei dati:

- pubblicazione
- completezza del contenuto
- aggiornamento
- apertura formato

I suddetti criteri potranno subire variazioni a seguito di diversa e successiva determinazione da parte di ANAC, cui dovranno in ogni caso conformarsi le modalità di rilevazione ai fini del monitoraggio continuo.

Obiettivi strategici specifici relativi alla trasparenza

Sono individuati i seguenti ulteriori obiettivi strategici specifici in merito alla trasparenza:

formazione trasversale interna

Allo scopo di fornire ai dipendenti un'adeguata conoscenza della norme e degli strumenti di attuazione della trasparenza nonché di favorire l'aggiornamento continuo delle professionalità coinvolte nell'attuazione degli obblighi di trasparenza, si ritiene necessario lo svolgimento di una giornata di formazione trasversale interna annuale, nonché in occasione di eventuali novità normative o se dovesse ravvisarsi la necessità di approfondimento di taluni aspetti critici della materia. La formazione sarà curata e gestita dal responsabile della trasparenza, individuato nel Segretario generale.

La motivazione dei provvedimenti come strumento di trasparenza

A garanzia della massima trasparenza dell'azione amministrativa, come già sopra indicato nell'ambito degli obiettivi strategici, ogni provvedimento amministrativo deve menzionare il percorso logico - argomentativo sulla cui base la decisione è stata assunta, affinché sia chiara a tutti la finalità

pubblica perseguita. Solo attraverso una adeguata e comprensibile valutazione della motivazione si è concretamente in grado di conoscere le reali intenzioni dell'azione amministrativa.

Non appare superfluo ribadire che la stessa Corte Costituzionale (con la pronuncia 310/2010) anche recentemente ha sottolineato che *“laddove manchi la motivazione restano esclusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa ai quali è riconosciuto il ruolo di principi generali diretti ad attuare i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97). Essa è strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall'autorità amministrativa.”*

Promozione di maggiori livelli di trasparenza attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti ulteriori rispetto quelli previsti dal D.Lgs 33/2013

Art.23 D.Lgs 33/2013: Oltre a quanto previsto nel testo dell'articolo 23 del D.Lgs 33/2013 come modificato dal D.Lgs 97/2016, si dovranno pubblicare altresì tutte le deliberazioni degli organi collegiali, i decreti e/o le ordinanze sindacali, le determinazioni delle posizioni organizzative e/o ordinanze, sempre evitando di pubblicare eventuali dati od informazioni che non possono essere divulgate o rese pubbliche.

A tutela del principio del buon andamento, di cui la trasparenza si pone in funzione di strumento attuativo, si ritiene infatti di valorizzare massimamente la messa a disposizione di ogni atto amministrativo prodotto dalla pubblica amministrazione e di cui chiunque potrebbe richiederne l'accesso, agevolando e garantendo la tempestiva conoscibilità dell'azione amministrativa.

Tali atti saranno pubblicati sul sito AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE nella sezione PROVVEDIMENTI.

PARTE QUARTA: AZIENDA SPECIALE TERME DI GIUNONE.

L'Azienda Speciale “Terme di Giunone” gestisce il “parco Termale” estivo, costituito da circa 70.000 mq, comprendente due vasche storiche con acqua termale sorgiva, una piscina olimpionica, tre vasche ludico – sportive, una laguna con giochi d'acqua, tre scivoli per bambini, quattro acquascivoli (toboga, idrotubo, kamikaze e gommoni) e la nuova laguna ad onde di 1.220

mq, inaugurata nel 2014. Nel complesso termale sono inclusi altresì tre fabbricati storici (tra cui la centrale “casa del bagnarolo” del 1792), un recente fabbricato per servizi igienici e un esercizio bar ristorante/pizzeria estivo. L’area residua, di circa 3 Ha, è costituita dalla viabilità e dai parcheggi.

L’Azienda speciale Terme di Giunone è ente strumentale del Comune dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale.

Trattandosi di Ente pubblico economico l’Azienda Speciale rientra ai sensi dell’art. 2 – bis comma 2, lett. A) del D.Lgs.n. 33/2013, nell’ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, al pari delle pubbliche amministrazioni di cui di cui all’art. 1, comma 2 del D.Lgs.n. 165/2001. Il sito del Azienda Speciale è in effetti dotato di una sezione denominata “Amministrazione trasparente” con tutte le sottosezioni previste dalla normativa vigente.

Ai fini del rispetto della normativa anticorruzione la legge n. 190/2012 prevede in modo chiaro e lineare all’art. 1, comma 2 bis il ruolo guida del Piano nazionale anticorruzione nel costituire atto di indirizzo non solo per le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2 del D.Lgs.n.165/2001 ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, ma anche nei confronti degli altri soggetti di cui all’art. 2 bis, comma 2 del D.Lgs.n. 33/2013 (tra cui rientrano gli enti pubblici economici e quindi l’Azienda Speciale Terme di Giunone) ai fini dell’adozione delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Infine, per quanto riguarda la disciplina sugli affidamenti di lavori, servizi e forniture, va evidenziato l’assoggettamento alla normativa di cui al D.Lgs.n. 50/2016 dell’Ente in questione, posto che lo stesso costituisce organismo di diritto pubblico a tutti gli effetti in conformità a quanto previsto dall’art. 3, comma 1, lett, d) del Codice dei contratti.

Ritornando alla disciplina dell’Azienda Speciale Terme di Giunone in materia di prevenzione della corruzione si richiama la Determinazione A.N.A.C. n. 1134 del 08/11/2017 ad oggetto “Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici” e in particolare il

paragrafo 4.2 – Vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure, per quanto riguarda l'attività di vigilanza da parte dell'ente controllante sui soggetti controllati e il paragrafo 5.2 – Vigilanza nei confronti delle amministrazioni controllanti o partecipanti, per quanto riguarda l'attività di vigilanza da parte di A.N.A.C nei confronti degli enti vigilanti.

In riferimento all'attività di vigilanza prevista dalle suesposte linee guida nei confronti dell'Azienda Speciale Terme di Giunone si riscontra l'adozione delle seguenti misure di prevenzione:

- Modello Organizzativo ai sensi del D.Lgs.n. 231/2001, approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 09 del 23.02.2015 che prevede la responsabilità in sede penale per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente e da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti in posizione apicale;
- Regolamento dell'Organismo di Vigilanza, approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione delle Terme di Giunone n.28 del 17.09.2015, con il compito di vigilare sul funzionamento, l'efficacia e l'osservanza del modello di cui sopra;
- Nomina dell'Organismo di vigilanza nella persona del Prof. Alceste Santuari, il cui incarico è in scadenza al 31/12/2018;
- Codice Etico di comportamento ex D.P.R. 62/2013.

In aggiunta a quanto sopra l'Azienda Speciale ha provveduto ad adottare le seguenti misure integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs.n. 231/2001:

- Piano anticorruzione 2016/2018.
- Nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella figura del Direttore Dott. Vittorio Gazzabini.

Il responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Caldiero ha preso anche atto delle attività realizzate nel corso del 2017 dall'Organismo di Valutazione dell'Azienda speciale.

Dai verbali esaminati si è riscontrata l'effettuazione di 4 incontri (il 13 febbraio 2017, il 7 giugno 2017, l'11 settembre 2017 ed il 4 dicembre 2017) nei quali l'Organismo afferma di aver costantemente monitorato l'efficacia e l'efficienza del modello 231 adottato dall'Azienda e attestato l'adeguatezza e la concreta implementazione del modello 231 all'interno di tale ente.

In relazione ai documenti esaminati si ravvisano tuttavia delle

carenze/criticità riconducibili sostanzialmente:

- nell'assenza di una analisi dettagliata delle attività maggiormente esposte al rischio di commissione dei reati previsti dal D.Lgs.n. 231/2001,
- nella mancata indicazione di specifiche misure volte alla riduzione del rischio di commissione dei reati di cui sopra, se non per quanto riguarda il settore dell'affidamento degli appalti, il quale tuttavia risulta non aggiornato con la nuova normativa.

Si auspica pertanto che nel 2018 venga posto rimedio alle criticità di cui sopra, attraverso l'attento rispetto della normativa in essere e un sempre maggiore raccordo col responsabile della prevenzione della corruzione nel Comune di Caldiero quale ente controllante e vigilante.

A tal fine, l'impegno dello scrivente viene rivolto in particolar modo alla necessità di potenziare le occasioni di confronto e verifica, con la predisposizione di specifici incontri al fine di aggiornare e potenziare efficacemente il novero delle attività e delle iniziative volte alla repressione dei fenomeni corruttivi. Si ritiene sufficiente la programmazione di un incontro prima dell'inizio della stagione di apertura del parco termale, indicativamente nel mese di marzo e uno a chiusura dell'attività, indicativamente nel mese di ottobre, incontri dei quali verrà redatto specifico verbale.

Le presenti indicazioni e conclusioni vengono trasmesse al Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Speciale quale impulso all'adozione di azioni concrete e verificabili di contrasto ai potenziali rischi corruttivi.