

CITTA' DI MEDA  
Prov. Monza e Brianza

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la  
Trasparenza  
2018- 2020

(articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero  
190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione  
della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*)

APPROVATO CON DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA  
COMUNALE N. ... DEL .....

## Sommario

<b>Parte I .....</b>	<b>4</b>
<b>CONTENUTI GENERALI .....</b>	<b>4</b>
1. Premessa .....	5
2. Il concetto di "corruzione" .....	8
3. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione .....	9
3.1. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione a livello nazionale .....	9
3.1.1. L'Autorità nazionale anticorruzione – ANAC .....	10
3.2. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione a livello decentrato .....	12
3.2.1. Il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza .....	15
3.2.2. I compiti del RPCT .....	18
3.3. I soggetti obbligati .....	20
4. Anticorruzione e trasparenza .....	23
4.1. Trasparenza delle gare d'appalto .....	24
5. Il nuovo accesso civico .....	25
6. I contributi del Garante della privacy .....	28
7. Il titolare del potere sostitutivo .....	31
8. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) .....	33
9. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) .....	36
9.1. Processo di adozione del PTPCT .....	42
9.2. I contenuti .....	44
9.3. Il whistleblowing .....	46
<b>Parte II .....</b>	<b>50</b>
<b>IL PIANO ANTICORRUZIONE .....</b>	<b>50</b>
1. Analisi del contesto .....	51
1.2. Contesto esterno .....	51
1.2 Contesto interno - Il Comune di Meda .....	52
1.2.1. La struttura organizzativa del Comune di Meda .....	52
1.2.2 Le risorse umane disponibili .....	54
1.2.3. La popolazione .....	55
1.2.4 Le partecipazioni societarie .....	56
1.2.5 Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali .....	56
2. Processo di adozione del PTPCT .....	59
2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo .....	59
2.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione .....	59
2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione .....	60
2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano .....	60
Allegato G altri processi .....	60
3. Gestione del rischio .....	61
3.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio" .....	61
3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio .....	61
4. Formazione in tema di anticorruzione .....	64
4.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione .....	64
4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione .....	65
4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione .....	65
4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione .....	65
4.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione .....	65
4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione .....	65
5. Codice di comportamento .....	65
5.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici .....	65

5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento .....	66
5.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento .....	66
<b>6. Altre iniziative .....</b>	<b>66</b>
6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale .....	66
6.1.1 Dirigenti .....	66
6.1.2 Personale non dirigenziale.....	67
6.2. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione. ....	67
6.3. Disciplina degli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti.....	67
6.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità .....	67
<b>Parte III.....</b>	<b>68</b>
<b>ANALISI DEL RISCHIO E IL SISTEMA DEI CONTROLLI E DELLE AZIONI PREVENTIVE PREVISTE.....</b>	<b>68</b>
1. Analisi del rischio.....	69
2. Aggiornamento del Piano di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza. ....	70
<b>Parte IV.....</b>	<b>71</b>
<b>TRASPARENZA.....</b>	<b>71</b>
1. La trasparenza .....	72
2. Obiettivi strategici .....	73
3. Comunicazione .....	74
4. Attuazione .....	74
5. Organizzazione.....	75
6. Accesso civico .....	76

# **Parte I**

# **CONTENUTI GENERALI**

## **1. Premessa**

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190.

La legge 190/2012, anche nota come “legge anticorruzione” o “legge Severino”, reca le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.

La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):

- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l’adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l’accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l’OECD, il Consiglio d’Europa con il GR.E.C.O. (Groupe d’Etats Contre la Corruptione) e l’Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall’O.N.U.: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali<sup>1</sup>.

Nel 2013 è stato adottato il D.lgs. n. 33 con il quale si sono riordinati gli obblighi di pubblicità e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, cui ha fatto seguito, sempre come costola della Legge Anticorruzione, il Decreto Legislativo n. 39/2013, finalizzato all’introduzione di griglie di incompatibilità negli incarichi “apicali” sia nelle Amministrazioni dello Stato che in quelle locali (Regioni, Province e

---

<sup>1</sup> Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Comuni), ma anche negli Enti di diritto privato che sono controllati, regolati o finanziati da una Pubblica Amministrazione.

Si fa riferimento, in particolare, al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, «*Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190*

Le principali novità del d.lgs. 97/2016 in materia di trasparenza riguardano il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

La nuova disciplina tende a rafforzare il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPCT all'organo di indirizzo. È, inoltre, previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi, in particolare, sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La nuova disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

Sono tutti passi sulla strada del rinnovamento della P.A. chiesto a gran voce da un'opinione pubblica sempre più cosciente della gravità e diffusione dei fenomeni “lato sensu” corruttivi nella P.A., che il Comune di Meda vuole percorrere con serietà e pragmatismo, rifiutando di aderire a una logica meramente adempimentale.

Già il D.lgs. 150/2009 (art.14: “*L'Organismo indipendente di valutazione della performance monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni*”) e la CIVIT (Delibera N. 105/2010 - Integrità e doveri di comportamento dei titolari di funzioni pubbliche: “*La trasparenza è il mezzo attraverso cui prevenire e, eventualmente, disvelare situazioni in cui possano annidarsi forme di illecito e di conflitto di interessi*”) definivano con nettezza priorità e raggio d'azione. E' stata peraltro la Legge 190/2012 ad imporre operativamente (art. 1 comma 5) a tutte le pubbliche amministrazioni di definire, approvare e trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica:

- a. Un piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- b. Procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

A seguito di quanto disposto dal comma 15, dell'art. 19 del D.L. 24/06/2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n.114 dell'11/08/2014, le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono state trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.).

L'A.N.A.C. con deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 ha approvato il **Piano Nazionale Anticorruzione 2016**.

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione contiene pertanto, in relazione a tali prescrizioni, **sia l'analisi del livello di rischio delle attività svolte, che un sistema di misure, procedure e controlli tesi a prevenire situazioni lesive per la trasparenza e l'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale ed** Include inoltre il **Programma triennale per la trasparenza**, alla luce dei dettami del D.lgs. 33/2013 come modificato con D. lgs. 97/2016.

Il presente Piano si collega altresì con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita nel Piano della performance.

## **2. Il concetto di "corruzione"**

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la “*corruzione per l'esercizio della funzione*” e dispone che:

“*il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.*”

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la “*corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*”:

“*il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.*”

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la “*corruzione in atti giudiziari*”:

“*Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.*”

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”.

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “tecnico-giuridiche” di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a: **tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale; ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

### **3. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione**

#### **3.1. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione a livello nazionale**

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:

- ✓ L' **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, legge 190/2012). Inoltre, a seguito di quanto disposto dal comma 15, dell'art. 19 del D.L. 24/06/2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n.114 dell'11/08/2014, opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4, legge 190/2012), competenza prima attribuita al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- ✓ la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- ✓ il Comitato interministeriale, istituito con DPCM 16 gennaio 2013, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- ✓ la Conferenza unificata Stato, Regioni ed Autonomie Locali, che è chiamata a 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, legge 190/2012);
- ✓ i Prefetti della Repubblica che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6, legge 190/2012)
- ✓ La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), che predisponde percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali (art. 1, comma 11, 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 delle 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).

### **3.1.1. L'Autorità nazionale anticorruzione – ANAC.**

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della “*perfomance*” delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La *mission* dell'ANAC può essere “*individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.*”

La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese<sup>2</sup>.

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;

---

<sup>2</sup> Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

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

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica (*"legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*).

### **3.2. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione a livello decentrato**

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione e i relativi compiti e funzioni sono:

#### **a. L'autorità di indirizzo politico:**

- designa il responsabile (art. 1, comma 7, della l. n. 190);
- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e li comunica al Dipartimento della funzione pubblica e, se del caso, alla regione interessata (art. 1, commi 8 e 60, della l. n. 190);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (ad es.: criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti ex art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001);
- individua gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione e per la trasparenza

#### **b. il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza:**

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT);
- 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

#### **c. tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza:**

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 *bis* d.lgs. n. 165 del 2001);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

#### **d. Il Nucleo di Valutazione e gli altri organismi di controllo interno:**

Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) rivestono un ruolo importante nel sistema di gestione della performance e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, svolgendo i compiti previsti dall'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

La connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza ha trovato conferma nel d.lgs. 33/2013, ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione (art. 10). Gli OIV sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44). L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPCT, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento (art. 43). Resta fermo il compito degli OIV concernente l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, previsto dal d.lgs. 150/2009.

L'OIV, inoltre, esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001.

Le modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012 rafforzano le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal d.lgs. 33/2013, anche in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC.

In rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza l'OIV verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e trasmette all'OIV, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Nell'ambito di tale verifica l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012).

**e. l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, U.P.D.:**

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

**f. tutti i dipendenti dell'amministrazione:**

- partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2.del P.N.A. 2013);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. (art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001); segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 *bis* l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento generale);

**g. i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:**

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.T.;
- segnalano le situazioni di illecito (art. 8 Codice di comportamento generale).

### **3.2.1. Il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza.**

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT);
- 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Inoltre, l'articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di *“Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione”*, secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come *“gestore”* delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il *responsabile anticorruzione*.

Il nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, *“di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio”*, il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *“di norma”*, sul segretario. Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla legge 124/2015 della figura del segretario comunale, il decreto legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l'incarico anche al *“dirigente apicale”*.

*“Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio”* (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziali di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA 2016 evidenza l'esigenza che il responsabile abbia *“adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione”*, e che sia:

1. dotato della necessaria *“autonomia valutativa”*;
2. in una posizione del tutto *“priva di profili di conflitto di interessi”* anche potenziali;
3. di norma, scelto tra i *“dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva”*.

Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, “*come l’ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio*”.

Il PNA 2016 (pagina 18) prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all’interlocuzione con gli uffici, occorra “*valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell’ufficio procedimenti disciplinari*”.

A parere dell’ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell’articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve indicare “*agli uffici competenti all’esercizio dell’azione disciplinare*” i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sempre, a parere dell’ANAC la comunicazione all’ufficio disciplinare deve essere preceduta, “*nel rispetto del principio del contraddittorio, da un’interlocuzione formalizzata con l’interessato*”.

In ogni caso, conclude l’ANAC, “**è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell’ente e sulla base dell’autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile**”.

**Per questo Ente, il Sindaco, con proprio decreto n. 1 del 11.01.2018 ha nominato il segretario generale del Comune, Dott. Umberto Sodano, Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.**

Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l’organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie “*per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività*”.

Inoltre, il decreto 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all’ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all’organo di indirizzo e all’OIV “*le disfunzioni inerenti all’attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*”.

In considerazione di tali compiti, secondo l’ANAC (PNA 2016 pagina 19) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere “*il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni*”.

Pertanto l’ANAC invita le amministrazioni “*a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell’atto con il quale l’organo di indirizzo individua e nomina il responsabile*”.

Pertanto secondo l’ANAC (PNA 2016 pagina 20) è “*altamente auspicabile*” che:

1. il responsabile sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata", per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità "appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile". Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione "potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo". Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di "accesso civico" attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto *Foia*. Riguardo all'"accesso civico", il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di "riesame" delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

A garanzia dello *svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni* del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione.

Il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le "eventuali misure discriminatorie" poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola "revoca".

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPCT, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che *vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPCT e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

**Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.**

Il PNA 2016 prevede che per la fase di elaborazione del PTPCT e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPCT deve recare “*regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva*”, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPCT potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 97/2016 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all’interno dell’amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al PTPCT, sono responsabili dell’attuazione delle misure di prevenzione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l’intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell’OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l’attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all’OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell’attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche all’OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell’attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare “*di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità*” e di aver vigilato sull’osservanza del PTPCT.

I dirigenti rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull’osservanza del piano anticorruzione.

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all’immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all’interno dell’amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

### **3.2.2. I compiti del RPCT**

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i “*ruoli*” seguenti:

1. elabora e propone all’organo di indirizzo politico, per l’approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
2. verifica l’efficace attuazione e l’idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);

3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del PTCPT, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
7. d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue:  
*“(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”;*
8. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
9. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
10. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
11. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
13. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti *“per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni”* (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
15. quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la

chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).

16. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
17. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)*, il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)* (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
19. può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

### **3.3. I soggetti obbligati**

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal decreto legislativo 97/2016, il cd. “*Freedom of Information Act*” (o più brevemente “*Foia*”).

Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

1. le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);
2. altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);
3. altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).

**La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni**, come notoriamente definite dall'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001, comprese “*le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione*”.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione, provvedendo annualmente all'aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo.

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla “*trasparenza*” anche a:

1. enti pubblici economici;
2. ordini professionali;
3. società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;
4. associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

L'articolo 41 del decreto legislativo 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già attivate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Tali soggetti devono integrare il loro modello di organizzazione e gestione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità.

Le misure sono formulate attraverso un “*documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC*”.

Se invece tali misure sono elaborate nello stesso documento attuativo del decreto legislativo 231/2001, devono essere “*collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti*” (PNA 2016, pagina 13).

Infine, qualora non si applichi il decreto legislativo 231/2001, ovvero i soggetti sopra elencati non ritengano di implementare tale modello organizzativo gestionale, il PNA 2016 impone loro di approvare il piano triennale anticorruzione al pari delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 3 del nuovo articolo 2-bis del “*decreto trasparenza*” dispone che alle società partecipate, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, si applichi la stessa disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni “*in quanto compatibile*”, ma limitatamente a dati e documenti “*inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*”.

Per detti soggetti la legge 190/2012 non prevede alcun obbligo espresso di adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016 (pagina 14) “*consiglia*”, alle amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse “*l’adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012*”.

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le amministrazioni “*partecipanti*” a promuovere l’adozione di “*protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l’adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001*”.

#### **4. Anticorruzione e trasparenza**

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

Il “*Freedom of Information Act*” del 2016 (d.lgs. numero 97/2016) ha modificato in parte la legge “anticorruzione” e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del “decreto trasparenza”.

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “*trasparenza della PA*” (l’azione era dell’amministrazione), mentre il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del “*cittadino*” e del suo diritto di accesso civico (l’azione è del cittadino).

E’ la *libertà di accesso civico* dei cittadini l’oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto “*dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*”, attraverso:

1. **l’istituto dell’accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;
2. **la pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni.

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

L’articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 (*Foia*) prevede:

“*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 perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.*”.

Secondo l’ANAC “*la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione*”.

Nel PNA 2016, l’Autorità ricorda che **la definizione delle misure organizzative per l’attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPCT**.

In conseguenza della **cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l’integrità**, ad opera del decreto legislativo 97/2016, **l’individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sarà parte integrante del PTPCT in una “apposita sezione”**.

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di “*rafforzare tale misura nei propri PTPCT anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*” (PNA 2016 pagina 24).

Il decreto 97/2016 persegue tra l'altro “*l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni*”.

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'articolo 3 del decreto 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte “*prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti*”, nonché per ordini e collegi professionali.

#### **4.1. Trasparenza delle gare d'appalto**

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di “*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*” (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Mentre l'articolo 29, recante “Principi in materia di trasparenza”, dispone:

“*Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai*

*sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*

*Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell' articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.*

Il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

## **5. Il nuovo accesso civico**

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto dall'articolo 5 del “decreto trasparenza” (d.lgs. 33/2013) che, nella sua prima versione, prevedeva che, all'obbligo della pubblica amministrazione di pubblicare in “amministrazione trasparenza” i documenti, le informazioni e i dati elencati dal decreto stesso, corrispondesse “il diritto di chiunque di richiedere i medesimi”, nel caso in cui ne fosse stata omessa la pubblicazione.

Questo tipo di accesso civico, che l'ANAC definisce “semplice”, oggi dopo l'approvazione del decreto legislativo 97/2016 (Foia), è normato dal comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Il comma 2, del medesimo articolo 5, disciplina una forma diversa di accesso civico che l'ANAC ha definito “generalizzato”.

Il comma 2 stabilisce che “chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione” seppur “nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti”.

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello “di favorire forme diffuse di controllo sul perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, “non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”. Chiunque può esercitarlo, “anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato” come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Come già precisato, il nuovo accesso “generalizzato” non ha sostituito l'accesso civico “semplice” disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal “Foia”.

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e “costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

Al contrario, l'accesso generalizzato “si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'articolo 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (articolo 5 bis, comma 3)”.

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso “documentale” di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato.

E' quella di porre “i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o opposite e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari”. Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve 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”.

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

“Dunque, l’accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell’accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire “un accesso più in profondità a dati pertinenti”, mentre nel caso dell’accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono “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”.

L’Autorità ribadisce la netta preferenza dell’ordinamento per la trasparenza dell’attività amministrativa:

“la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni”. Quindi, prevede “ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l’accesso generalizzato”.

L’Autorità, “considerata la notevole innovatività della disciplina dell’accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso”, suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all’applicazione del decreto trasparenza l’adozione, “anche nella forma di un regolamento interno sull’accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione”.

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell’accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell’accesso civico “semplice” connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull’accesso generalizzato.

Riguardo a quest’ultima sezione, l’ANAC consiglia di “disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato”. In sostanza, si tratterebbe di: individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l’Autorità, “al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso” invita le amministrazioni “ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative”. Quindi suggerisce “la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti” (ANAC deliberazione 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Oltre a suggerire l’approvazione di un nuovo regolamento, l’Autorità propone il “registro delle richieste di accesso presentate” da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l’ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, “cd. registro degli accessi”, che le amministrazioni “è auspicabile pubblichino sui propri siti”.

Il registro dovrebbe contenere l’elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione.

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in “amministrazione trasparente”, “altri contenuti – accesso civico”.

Secondo l’ANAC, “oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l’Autorità intende svolgere sull’accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l’accesso in una logica di semplificazione delle attività”.

Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in accordo con ANAC, con circolare n.2/2017 - attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)- ha dettato disposizioni per favorire una coerente e uniforme attuazione delle norme in tema di accesso civico generalizzato (allegato A).

## **6. I contributi del Garante della privacy**

Il Garante della privacy, che può essere chiamato ad intervenire nel caso l’accesso generalizzato possa recare pregiudizio a “dati personali”, ha pubblicato il documento n. 6495493 (in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)) con il quale ha confermato la bontà della decisione di respingere la domanda d’accesso, presentata da un cittadino, a documenti relativi ad un procedimento disciplinare svolto nei riguardi di un dipendente pubblico.

L’articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013, consente di rifiutare l’accesso generalizzato allo scopo di evitare pregiudizi concreti alla tutela, tra l’altro, della “protezione dei dati personali”.

Qualora l’amministrazione decida di respingere la richiesta di accesso, anche solo parzialmente, l’interessato ha facoltà di proporre la “domanda di riesame” al responsabile anticorruzione il quale, qualora l’accesso sia stato negato per proteggere dati personali altrui, potrà esprimersi solo dopo aver raccolto il parere del Garante della privacy. Le medesime tutele sono riconosciute al “controinteressato”.

Il parere n. 6495493 del Garante della privacy è stato richiesto dal responsabile anticorruzione di un comune in seguito alla domanda di riesame prodotta da un cittadino che si è visto negato l’accesso civico.

La domanda ha riguardato un procedimento disciplinare e la relativa sanzione, ed è stata rigettata per tutelare i dati personali del dipendente censurato.

Tra l’altro, è interessante segnalare che il controinteressato, il dipendente sanzionato titolare dei suddetti dati personali, non aveva prodotto alcuna opposizione all’accesso.

Come già precisato, l’accesso può essere rifiutato per tutelare l’interesse privato alla protezione dei dati personali. Si definisce dato personale “qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o

identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale” (articolo 4, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 196/2003). Le informazioni riferibili a persone giuridiche, enti e associazioni, non rientrano in tale nozione. Ne consegue che, ai fini della tutela dei dati personali, possono essere “controinteressate” esclusivamente le persone fisiche.

Nelle Linee guida, l'ANAC ha precisato che “la disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento, quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato, deve essere effettuato “nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]”, ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione”.

E' necessario considerare che secondo l'articolo 3, del decreto legislativo 33/2013, i dati e i documenti forniti al richiedente, in attuazione dell'accesso generalizzato, sono considerati e divengono “pubblici”, sebbene il loro ulteriore trattamento vada effettuato nel rispetto dei limiti in materia di protezione dei dati personali.

Di conseguenza, il Garante non può che rimarcare che secondo l'ANAC: “Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto”. A titolo d'esempio, tali conseguenze potrebbero consistere in azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare svantaggi personali o sociali. In tale quadro, le linee guida raccomandano di valutare “l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate”.

Per accettare il pregiudizio che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente deve far riferimento a diversi parametri tra i quali “anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati”. Inoltre, è precisato che “nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati”.

Come già precisato, il caso sottoposto al Garante ha riguardato il rifiuto di accedere agli atti relativi ad una sanzione disciplinare comminata ad un dipendente comunale, contro la quale, tra l'altro, pendeva il ricorso del dipendente davanti al Giudice del Lavoro.

Il Garante della privacy ha ritenuto che la conoscenza delle informazioni contenute negli atti della sanzione, unita al regime di pubblicità dei documenti oggetto d'accesso generalizzato, potesse

determinare un reale pregiudizio per la tutela della protezione dei dati personali, anche considerando la natura disciplinare del procedimento e la circostanza che per lo stesso fosse ancora pendente il contenzioso.

Pertanto, il Garante ha confermato la decisione assunta dal comune di respingere la domanda d'accesso generalizzato precisando, tra l'altro, che "i predetti atti, salvo specifiche eccezioni, sono preclusi finanche all'accesso "documentale" ai sensi della legge n. 241/1990 dalla normativa di attuazione adottata da diverse amministrazioni, che dovrebbe consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti".

Il Garante, nel proprio parere, ha sottolineato che il soggetto controinteressato, il detentore dei dati personali, pur avendo ricevuto la comunicazione della domanda di accesso non ha presentato alcuna opposizione. Ciò nonostante, l'amministrazione ha correttamente rigettato la domanda di accesso generalizzato.

Nella deliberazione n. 1309/2016 l'ANAC ha precisato che le eventuali motivazioni addotte dal controinteressato costituiscono solo "un indice della sussistenza" del pregiudizio concreto ai dati personali "la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato". Conseguentemente, l'omessa opposizione del controinteressato non fa venir meno l'obbligo dell'amministrazione di valutare la sussistenza dei limiti previsti dalla normativa all'accesso.

In ogni caso, l'opposizione dei controinteressati deve essere motivata e fondarsi sempre su un "pregiudizio concreto" per almeno uno degli interessi privati elencati all'articolo 5-bis.

Al contempo, l'amministrazione non può motivare il rifiuto all'accesso riferendosi al generico "mancato consenso del controinteressato" ma deve sempre argomentare la lesione per un interesse privato di cui all'articolo 5-bis.

Il comma 6, dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, prevede l'ipotesi di "accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato". La normativa, quindi, demanda sempre all'amministrazione la decisione di accogliere o respingere l'accesso.

Il Garante della privacy è tornato ad occuparsi di accesso civico generalizzato con il documento n. 6693221 (pubblicato in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)) relativo al provvedimento del 28 giugno 2017 n. 295.

Il documento del Garante ribadisce la necessità di distinguere e separare l'"accesso civico", normato dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, e l'"accesso agli atti tradizionale" disciplinato ancora oggi dalla legge 241/1990. I professionisti delle pubbliche amministrazioni non devono, e non possono, confondere i due istituti sovrapponendoli.

Il Garante della protezione dei dati personali si è espresso con il provvedimento n. 6693221 perché sollecitato dal responsabile anticorruzione di un comune al quale si è rivolto, con domanda di riesame, un controinteressato. Questi, invocando la tutela di dati personali, si è opposto alla decisione del comune di accogliere, seppur parzialmente, l'accesso ai documenti di un procedimento relativo ad abusi edilizi.

La domanda di accesso, come immancabilmente capita, non era qualificata. L'interessato, che tra l'altro corrispondeva alla persona che gli abusi edilizi li aveva segnalati, non aveva specificato se intendeva

attivare l'accesso generalizzato del Foia o l'accesso documentale della legge 241/1990 (ma ciò è più che comprensibile: gli istituti vengono confusi dagli addetti ai lavori, figuriamoci dai cittadini...).

Il comune inizialmente ha ritenuto si trattasse di accesso documentale e, quindi, ha notificato al controinteressato la copia della domanda facendo riferimento alla legge 241/1990 ed al DPR 184/2006.

Il soggetto controinteressato, puntualmente, si è opposto sostenendo che gli atti riguardassero esclusivamente la sua sfera personale e privata.

Il comune, a questo punto, ha fatto confusione ed ha sovrapposto accesso civico e accesso di tipo tradizionale. Ha accolto l'accesso, seppur limitatamente ad un unico documento, ritenendo che la richiesta non pregiudicasse “la tutela di interessi privati in quanto gli atti richiesti non [rientravano] tra le fattispecie escluse dall'articolo 24 della legge 241/1990 e dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013”.

Il Garante ha rilevato che la richiesta di accesso aveva ad oggetto “documenti attinenti a un procedimento amministrativo” e che, considerando il contenuto della notifica inviata al controinteressato, il comune ha istruito la procedura come domanda formulata ai sensi della legge 241/1990 cosa che, tra l'altro, ha permesso al controinteressato di invocare l'inesistenza dell'interesse qualificato dell'istante. Successivamente però, il comune ha motivato l'accoglimento della domanda sia con riferimento alla legge 241/1990, sia con riferimento al “decreto trasparenza” e ai limiti dell'accesso civico generalizzato. Pertanto, contrariamente a quanto affermato nelle Linee guida dell'ANAC, “l'amministrazione destinataria dell'istanza non ha tenuto distinta la disciplina dell'accesso civico (d.lgs. 33/2013) da quella dell'accesso ai documenti amministrativi (legge 241/1900), confondendo i relativi piani”.

Il caso esaminato dal Garante è significativo. Il comune, ricevuta una domanda priva di qualificazione, ha avviato l'iter ritenendo (correttamente) che l'accesso fosse di tipo documentale e che quindi la normativa da applicare fosse la legge 241/1990.

A quel punto, ancor prima di avviare il sub-procedimento di notifica ai controinteressati, gli uffici avrebbero dovuto chiedere all'interessato di integrare o ripetere la domanda con la dimostrazione dell'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso, in assenza del quale la domanda sarebbe stata da rigettare.

## **7. Il titolare del potere sostitutivo**

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su “*istanza di parte*”, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA e del PTCPT.

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il “*titolare del potere sostitutivo*”.

Il titolare del potere sostitutivo è il dirigente cui il privato può rivolgersi in caso di colpevole inerzia degli uffici affinché, “*entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario*” (art. 2 co. 9-ter legge 241/1990).

Il titolare del potere sostitutivo ha l'onore di comunicare, entro il 30 gennaio di ogni anno, all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

La Giunta comunale con **deliberazione n..... del .....**ha individuato i soggetti ai quali attribuire il potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis, della legge 241/1990 e s.m.i.

Le richieste di intervento sostitutivo dovranno essere indirizzate al Dirigente competente e al Segretario generale e inoltrate, alternativamente: - all'indirizzo di posta elettronica certificata del Comune di Meda (posta@cert.comune.medab.mi.it);- all'indirizzo di posta elettronica del Dirigente competente e del Segretario generale; - per posta o consegnate a mano all'ufficio protocollo del Comune.

## **8. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)**

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il **Piano nazionale anticorruzione (PNA)**.

Inizialmente, il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva il compito di elaborare il PNA secondo le linee di indirizzo formulate da un apposito *Comitato Interministeriale* (istituito con DPCM 16 gennaio 2013).

Il primo **Piano nazionale anticorruzione** è stato approvato in via definitiva dall'Autorità nazionale anticorruzione in data **11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72**.

**Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione.**

L'Autorità nazionale anticorruzione ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

- a) in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC “*la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente*”;
- c) infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

**Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo *Piano nazionale anticorruzione 2016* con la deliberazione numero 831.**

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca “*un atto di indirizzo*” al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016, ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo “*approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza*”.

Pertanto:

1. **resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015**, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;
2. in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
2. la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina;
3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite *Linee guida* ed alle quali il PNA rinvia;
4. la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive *Linee guida*;
5. i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che “*partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi*”.

Pertanto, riguardo alla “**gestione del rischio**” di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013.

La gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

1. identificazione del rischio: consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “*rischi di corruzione*” e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;
2. analisi del rischio: in questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto);
3. ponderazione del rischio: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “*ponderazione*” che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*” (valore della probabilità per valore dell'impatto);
4. trattamento: il processo di “*gestione del rischio*” si conclude con il “*trattamento*”, che consiste nell'individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.

Confermato l'impianto del 2013, l'ANAC ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione in sede di aggiornamento 2015: queste devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario individuare i soggetti attuatori, le modalità di attuazione, di monitoraggio e i relativi termini.

L'ANAC, inoltre, rammenta che *“alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno”*.

## **9. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT)**

A livello periferico, la legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016, «*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la Trasparenza (PTPCT).

Il Responsabile anticorruzione propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

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

Per gli enti locali, la norma precisa che “**il piano è approvato dalla giunta**” (**articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016**).

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal Foia) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli “*obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione*” che costituiscono “*contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT*”.

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPCT “*un valore programmatico ancora più incisivo*”. Il PTPCT, 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 indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale*”.

Pertanto, L'ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare “*particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione*”.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente “*la promozione di maggiori livelli di trasparenza*” da tradursi nella definizione di “*obiettivi organizzativi e individuali*” (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Come già precisato, la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che l'organo di indirizzo definisca “*gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione*”.

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni 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 PTPCT al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti*”.

L'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*”.

## **INDIRIZZI STRATEGICI RELATIVI ALLA NORMATIVA “ANTICORRUZIONE”**

Con la Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, il nostro ordinamento ha codificato, accanto ai rischi già normati (come, ad es. rischio del trattamento dati o il rischio per la salute sui luoghi di lavoro) un nuova, articolata, figura di rischio correlato all'esercizio dell'attività amministrativa, sia che si tratti di attività procedimentale-pubblicistica sia che si tratti di attività negoziale-privatistica. Tale nuova figura di rischio, caratterizzata da una doppia articolazione, è costituita dal “rischio corruzione” e “rischio illegalità”. La corruzione attiene all'aspetto patologico dell'abuso dell'agire amministrativo mentre l'illegalità è correlata al diverso e ulteriore profilo della irregolarità dell'attività amministrativa. A fronte della tipizzazione e positivizzazione normativa di tali rischi, tutte le pubbliche amministrazioni sono obbligate a porre in essere una seria e rigorosa politica di prevenzione, rilevando la consistenza dei rischi corruzione e illegalità, provvedendo alla relativa gestione con appropriate misure e azioni al fine di conseguire l'obiettivo di riduzione e abbattimento del livello dei rischi.

Ciò premesso, per quanto concerne il profilo specifico della “corruzione”, costituisce obiettivo strategico dell'amministrazione la riduzione del livello del rischio di corruzione all'interno della struttura organizzativa dell'Ente, e nell'ambito dell'attività da questo posta in essere.

Per quanto concerne il profilo della illegalità, in attuazione dell'art. 97 Cost. e della Legge 6 novembre 2012, n. 190, tutte le amministrazioni individuano strumenti e metodologie per garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il rischio di illegalità attiene alla mancanza non solo di legittimità, intesa come violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere, ma anche alla mancanza di regolarità e correttezza. Il sistema dei controlli interni e, soprattutto, il controllo successivo di regolarità amministrativa, funzionali a garantire la legalità dell'agire amministrativo è stato affiancato, a

partire dall'entrata in vigore della citata Legge n. 190 del 2012, da ulteriori strumenti di prevenzione dell'illegalità. Tra questi, il forte potenziamento dell'istituto, già previsto dal D.Lgs. 150 del 2009, della trasparenza con l'introduzione di un principio generale di trasparenza presidiato dalla tipizzazione del nuovo diritto di "accesso civico".

La legge 190 del 2012 è stata, poi, modificata dal decreto legge 24/06/2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n 114, che ha trasferito all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ulteriori modifiche sono state apportate con il decreto legislativo n. 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.", conosciuto anche come "FOIA"

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831.

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca "*un atto di indirizzo*" al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la citata deliberazione 831/2016, ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo "*approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza*".

La legge 190/2012 impone l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza (RPCT) propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

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.

Per gli enti locali, la norma precisa che "*il piano è approvato dalla giunta*" (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

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

Il 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 indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale*”.

Pertanto, L'ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare “*particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione*”.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente “*la promozione di maggiori livelli di trasparenza*” da tradursi nella definizione di “*obiettivi organizzativi e individuali*” (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Come già precisato, la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che l'organo di indirizzo definisca “*gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione*”.

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

3. il piano della performance;
4. 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*”.

L'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*”.

## OBIETTIVI STRATEGICI

- **Prevenire la corruzione e l'illegalità all'interno dell'amministrazione**

L'introduzione, dal 2012, di una normativa (Legge 6 novembre 2012, n. 190) volta a prevenire fenomeni di corruzione e di illegalità all'interno delle pubbliche amministrazioni ha profondamente inciso sulla conformazione delle amministrazioni, con immediati riflessi anche di natura organizzativa. L'impatto della normativa in esame è tale da richiedere una rivisitazione, anche di natura culturale, dell'approccio all'agire amministrativo, al fine di garantire il buon andamento ed imparzialità dell'attività amministrativa. In questo contesto la prevenzione della corruzione e dell'illegalità costituisce un obiettivo strategico del RPCT che investe l'intera struttura organizzativa e tutti i processi decisionali dell'ente, attraverso l'elaborazione e l'attuazione di misure di prevenzione che saranno indicate nel PTPC 2018/2020.

Si confermano gli obiettivi strategici contenuti nel Documento Unico di Programmazione e relativa nota di aggiornamento 2017 e contenuti nei precedenti PTPC 2016/2018 e 2017/2019.

Si conferma la necessità di dare continuità all'attuale struttura del Piano Triennale Anticorruzione e per la Trasparenza.

Si dà indicazione di procedere con tempestività all'aggiornamento costante e alla implementazione progressiva dell'analisi del contesto esterno ed interno all'ente che costituisce il fondamentale

presupposto per un processo mirato di analisi dei rischi e di scelta delle misure di trattamento degli stessi.

Si dà indicazione di procedere nella costante verifica ed eventuale conseguente implementazione e/o modifica, dei processi a rischio e dei rischi specifici da mappare e analizzare con particolare attenzione alle aree a rischio oggetto di attenzione da parte di ANAC all'interno del Piano Nazionale Anticorruzione e dei suoi aggiornamenti.

Si richiede una puntuale definizione delle misure per il trattamento dei rischi secondo l'ordine di priorità e di maggiore esposizione risultante dall'analisi effettuata e che non trascuri alcuna delle misure che la legge 190/2012 e il Piano nazionale anticorruzione classifichino come obbligatorie.

Tra le misure per il trattamento dei rischi se ne indicano tre di carattere generale e trasversale che si chiede di sviluppare con particolare attenzione:

- a. la formazione, sia come formazione di base sui contenuti della legislazione in materia di anticorruzione e trasparenza nella sua costante evoluzione; sia come formazione sui codici di comportamento; sia come formazione specialistica collegata alle aree a rischio e ai dipendenti che vi operano;
- b. la manutenzione dei regolamenti dell'ente e l'adozione di ogni altro strumento che consenta di intervenire in modo da assicurare certezza e trasparenza delle regole che l'ente applica soprattutto nei processi a rischio;
- c. la digitalizzazione dei procedimenti e l'accesso on line ai servizi da parte dei cittadini.

Si richiede di dotare il RPCT di una struttura di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere, assicurandogli poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano delle misure e sia in quella del controllo sulle stesse.

Si deve assicurare l'integrazione con il ciclo di gestione della performance. In particolare, l'attuazione delle misure previste nel PTPCT deve essere uno degli elementi di valutazione dei dirigenti.

Inoltre, nella predisposizione del PTPCT 2018/2020, il Responsabile della responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, dovrà attenersi, ai seguenti indirizzi strategici:

venga potenziato il controllo di regolarità successiva mediante l'ulteriore aumento del numero degli atti da controllare;

venga reso effettivo il collegamento tra il sistema di prevenzione del P.T.P.C. e il sistema del controllo successivo di regolarità, anche mediante l'utilizzo degli esiti del controllo successivo per la strutturazione delle misure e azioni di prevenzione;

vengano previsti ulteriori sistemi di monitoraggio nel settore dei contratti pubblici;

La riduzione del rischio di illegalità presuppone altresì l'effettività di attuazione delle regole di comportamento contenute nel DPR 62/2013 e nel Codice di comportamento decentrato dell'Ente, in stretto collegamento con il sistema sanzionatorio ivi previsto per i casi di inosservanza.

- **Garantire la trasparenza e l'integrità**

L'obiettivo in esame è già contenuto nel PTPC 2016/2018 e nel PTPCT 2017/, In considerazione della valenza del principio generale di trasparenza, per come illustrata negli indirizzi strategici in correlazione

con il profilo dell'integrità dell'azione amministrativa, l'amministrazione intende elevare nell'attuale livello della trasparenza per raggiungere, nel triennio di programmazione, un livello massimo di trasparenza. Pertanto, vanno mantenuti e se possibile implementati i livelli aggiuntivi di trasparenza realizzati attraverso il sito internet e la sezione Amministrazione Trasparente già documentati all'interno della parte del PTPCT dedicata alla trasparenza.

Va reso attivo e informato l'accesso civico, semplice e generalizzato, anche attraverso la puntuale applicazione di quanto previsto dallo specifico regolamento dalla circolare del Ministero per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione n.2/2017 in accordo con ANAC.

- **Promuovere e favorire la riduzione del rischio di corruzione e di illegalità nelle società e organismi partecipati**

In attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190, del D.Lgs 14 marzo 2013 n.33, come modificati dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche, in quanto compatibile:

- a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;
- b) alle società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Sono escluse le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;
- c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica, inoltre, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Ciò premesso, promuovere la riduzione del rischio di corruzione e di illegalità nelle società controllate, direttamente o indirettamente, dall'ente nonché nelle società a partecipazione pubblica non di controllo e negli altri enti di diritto privato in controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato partecipati costituisce obiettivo strategico dell'amministrazione, in considerazione della circostanza che numerosi servizi pubblici vengono erogati dagli organismi partecipati.

Pertanto dovrà essere effettuato il controllo da parte dell'Ente circa l'avvenuta approvazione da parte delle società e degli Enti sopra indicati degli strumenti di prevenzione della corruzione per le stesse previste dalle vigenti normative.

## **9.1. Processo di adozione del PTPCT**

Come già precisato, il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Negli enti locali, “**il piano è approvato dalla giunta**” (**articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016**).

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare “*la più larga condivisione delle misure*” anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una “*doppio approvazione*”. L'adozione di un primo schema di PTPCT e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l'Autorità sarebbe “*utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale*”.

In questo modo, l'esecutivo ed il sindaco avrebbero “*più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano*” (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10).

In realtà tale finalità può essere realizzata anche con modalità alternative, quali:

1. esame preventivo del piano da parte d'una “*commissione*” nella quale siano presenti componenti della maggioranza e delle opposizioni; inserimento nel piano degli “*emendamenti*” e delle “*correzioni*” suggeriti dalla commissione; approvazione da parte della giunta del documento definitivo;
2. esame preventivo del piano da parte della giunta; deposito del piano ed invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

Il PNA 2016 raccomanda di “*curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione*”.

Ciò deve avvenire anche “*attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità*”.

Il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

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

3. individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
4. indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC.

Al riguardo il PNA 2016 (pagina 15) precisa che, *“in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica”*, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. **L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in “Amministrazione trasparente”, “Altri contenuti”, “Corruzione”.**

I piani e le loro modifiche o aggiornamenti devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

Nel Comune di Meda risulta presente il Responsabile dell'anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) nella persona del dirigente dell'area Infrastrutture e gestione del territorio, Ing. Camarda Damiano.

## **9.2. I contenuti**

Secondo il PNA 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "*aree di rischio*";
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.4.3.
- d) Formazione in tema di anticorruzione

Sempre secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

Il PTPC reca informazioni in merito (PNA 2013 pag. 27 e seguenti),:

- a) adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- b) indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- c) indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

Infine, sempre ai sensi del PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;

- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

### **9.3. Il whistleblowing**

Il 15 novembre 2017 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le “Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato”.

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l’articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 disciplinava il “whistleblowing” sin dal 2012, anno in cui la legge “anticorruzione” n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell’ordinamento italiano.

La legge approvata a novembre 2017 si compone sostanzialmente di due articoli. Il primo dedicato alle pubbliche amministrazioni, sul quale ci soffermeremo, ed il secondo destinato alle imprese private.

L’articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 stabiliva che, “fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile”, il dipendente pubblico che avesse denunciato condotte illecite, delle quali fosse venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non poteva 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.

Eventuali misure discriminatorie, secondo l’articolo 54-bis “originale”, erano da segnalare al Dipartimento della funzione pubblica dall’interessato stesso o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l’articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, “nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione”, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all’ANAC, o all’autorità giudiziaria ordinaria o contabile, “condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

L’adozione di tali misure ritorsive, verrà comunicata all’ANAC dall’interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione. L’ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

In merito all’applicazione dell’articolo 54-bis “originale”, L’ANAC attraverso le “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti” (determina 28 aprile 2015 n. 6) aveva ribadito che la tutela poteva trovare applicazione soltanto se il dipendente segnalante avesse agito in perfetta “buona fede”.

Il testo licenziato dalla Camera in prima lettura, il 21 gennaio 2016, oltre ad accogliere il suggerimento dell’ANAC, richiedendo espressamente la buona fede del denunciante, aveva il merito di tentare anche di definire quando la “buona fede” fosse presunta: nel caso di “una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata”.

Il testo approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica, al contrario, non prevede alcun riferimento esplicito alla presupposta “buona fede” del denunciante. In ogni caso, valgono ancora oggi le considerazioni espresse dall’ANAC nella deliberazione n. 6/2015, circa la buona fede, considerato che anche la norma di riforma fa venir meno le tutele se la denuncia cela la calunnia o la diffamazione.

L’articolo 54-bis previsto dalla legge “anticorruzione” n. 190/2012, stabiliva che la tutela del denunciante venisse meno nei casi di calunnia o diffamazione. L’ANAC aveva precisato che la garanzia dovesse terminare quando la segnalazione contenesse informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

La norma risultava assai lacunosa riguardo all’individuazione del momento esatto in cui cessava la tutela. L’ANAC, consapevole della lacuna normativa, proponeva che solo in presenza di una sentenza di primo grado di condanna del segnalante cessassero le condizioni di tutela.

La riforma dell’articolo 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell’Autorità. Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non siano garantite “nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado”, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La norma, pertanto:

in primo luogo, precisa che è sempre necessario il pronunciamento, anche non definitivo, di un Giudice per far cessare le tutele dell’articolo 54-bis;

quindi, chiarisce che la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola “responsabilità civile” del denunciante per dolo o colpa grave.

Come in precedenza, tutte le amministrazioni pubbliche elencate all’articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001 sono tenute ad applicare l’articolo 54-bis.

I soggetti tutelati sono principalmente i “dipendenti pubblici” che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

I dipendenti pubblici sono i lavoratori delle stesse amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001, sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001).

La nuova disposizione, accogliendo una ulteriore sollecitazione contenuta nella determinazione n. 6/2015 dell’Autorità, ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L’articolo 54-bis, infatti, si applica:

ai dipendenti pubblici;

ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile;

ai lavoratori ed ai collaboratori delle “imprese fornitrice di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione pubblica”.

Come nel testo del 2012, la denuncia è sottratta all'accesso "documentale" della legge 241/1990, inoltre, seppur la legge non lo preveda espressamente, ma a maggior ragione, la denuncia è esclusa dall'accesso civico "generalizzato" di cui agli articoli 5 e 5-bis del decreto legislativo 33/2013.

L'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

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

La riforma ha introdotto sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing.

Il comma 6 del nuovo articolo 54-bis prevede che qualora l'ANAC accerti "misure discriminatorie" assunte contro il denunciante da parte dell'amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'ANAC stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecunaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro.

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le "misure discriminatorie o ritorsive", adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da "ragioni estranee" alla segnalazione stessa. Ma se trattasi effettivamente di misure "discriminatorie" o di misure "ritorsive" contro un lavoratore, in quanto tali non potranno in alcun modo essere giustificate, anche se scollegate alla denuncia di malaffare.

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione sarà reintegrato nel posto di lavoro.

Qualora, invece, "venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni", oppure sia verificata l'adozione di procedure non conformi alle "linee guida", sempre l'ANAC applicherà al "responsabile" una sanzione pecunaria da 10.000 a 50.000 euro.

Infine, nel caso sia accertato il mancato svolgimento da parte del "responsabile" di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, l'Autorità gli comminerà la sanzione amministrativa pecunaria da 10.000 a 50.000 euro.

Ma chi è il "responsabile", passibile di sanzioni, di cui parla la norma?

La prima versione dell'articolo 54-bis stabiliva che la denuncia fosse inoltrata all'Autorità giudiziaria, o alla Corte dei conti, o all'ANAC, oppure il dipendente avrebbe potuto riferire "al proprio superiore gerarchico".

L'ANAC, nella determinazione n. 6/2015, aveva sostenuto che nell'interpretare la norma si dovesse tener conto come il sistema di prevenzione della corruzione facesse perno sulla figura del responsabile della prevenzione della corruzione "cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi". Conseguentemente, l'Autorità aveva ritenuto "altamente auspicabile" che le amministrazioni prevedessero che le segnalazioni fossero inviate direttamente al "responsabile della prevenzione della corruzione".

La legge di riforma dell'articolo 54-bis ha accolto l'auspicio dell'ANAC, stabilendo che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata:

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;

quindi, in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

Pertanto, il potenziale destinatario delle sanzioni dell'ANAC è proprio il responsabile anticorruzione, che negli enti locali in genere corrisponde al segretario.

La novella normativa attribuisce un ruolo centrale ed essenziale al responsabile anticorruzione riguardo alla protezione del dipendente whistleblower, esponendo il responsabile stesso al rischio delle sanzioni comminata dall'Autorità qualora ometta di applicare in modo puntuale le garanzie previste dall'articolo 54-bis e dalle linee guida dell'ANAC stessa che, necessariamente, dovranno essere oggetto di un profondo aggiornamento.

Il comma 5 del nuovo articolo 54-bis infatti prevede che l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, approvi apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

Tali linee guida **"prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione"**.

**Parte II**

**IL PIANO ANTICORRUZIONE**

## **1. Analisi del contesto**

L'Autorità nazionale anticorruzione sostiene che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa **all'analisi del contesto**, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un Piano anticorruzione contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

### **1.2. Contesto esterno**

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

Pertanto, applicando l'indirizzo dell'ANAC, secondo i dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" per il 2015 trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 4 gennaio 2017 (Documento XXXVIII, numero 4), disponibile alla pagina web:

[http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria)

Per la Provincia di Monza e Brianza, di appartenenza dell'ente, risulta quanto indicato nell'estratto della relazione allegata.

Dai dati soprarportati si evidenzia che in generale nel contesto della Regione Lombardia e della Provincia di Monza e Brianza è stata registrata la presenza di criminalità organizzata e l'esigenza di quest'ultima di infiltrarsi nell'economia per investire i proventi delle attività illecite che comporta l'esposizione a un rilevante rischio di corruzione. La corruzione costituisce, infatti, il meccanismo utile con il quale le organizzazioni criminali tentano di deviare le autorità politiche e amministrative dall'interesse collettivo e si garantiscono il controllo delle risorse pubbliche disponibili.

In questo contesto, le aree di particolare esposizione al rischio di corruzione si confermano quelle individuate dal Piano Nazionale Anticorruzione, ed in particolare i processi concernenti l'affidamento di lavori, servizi e forniture recepite dal Comune di Meda nel presente Piano, nell'ambito delle quali il Comune, anche in accoglimento delle indicazioni fornite dall'ANAC nella Determinazione n. 12/2015, ha focalizzato l'attenzione prevedendo specifiche ulteriori misure di prevenzione, per le quali si rimanda alla parte III del presente Piano.

L'esame di tale contesto ha messo inoltre in evidenza, con riferimento agli aspetti criminologici, casi di riciclaggio e reimpiego dei capitali di illecita provenienza nel territorio provinciale e regionale.

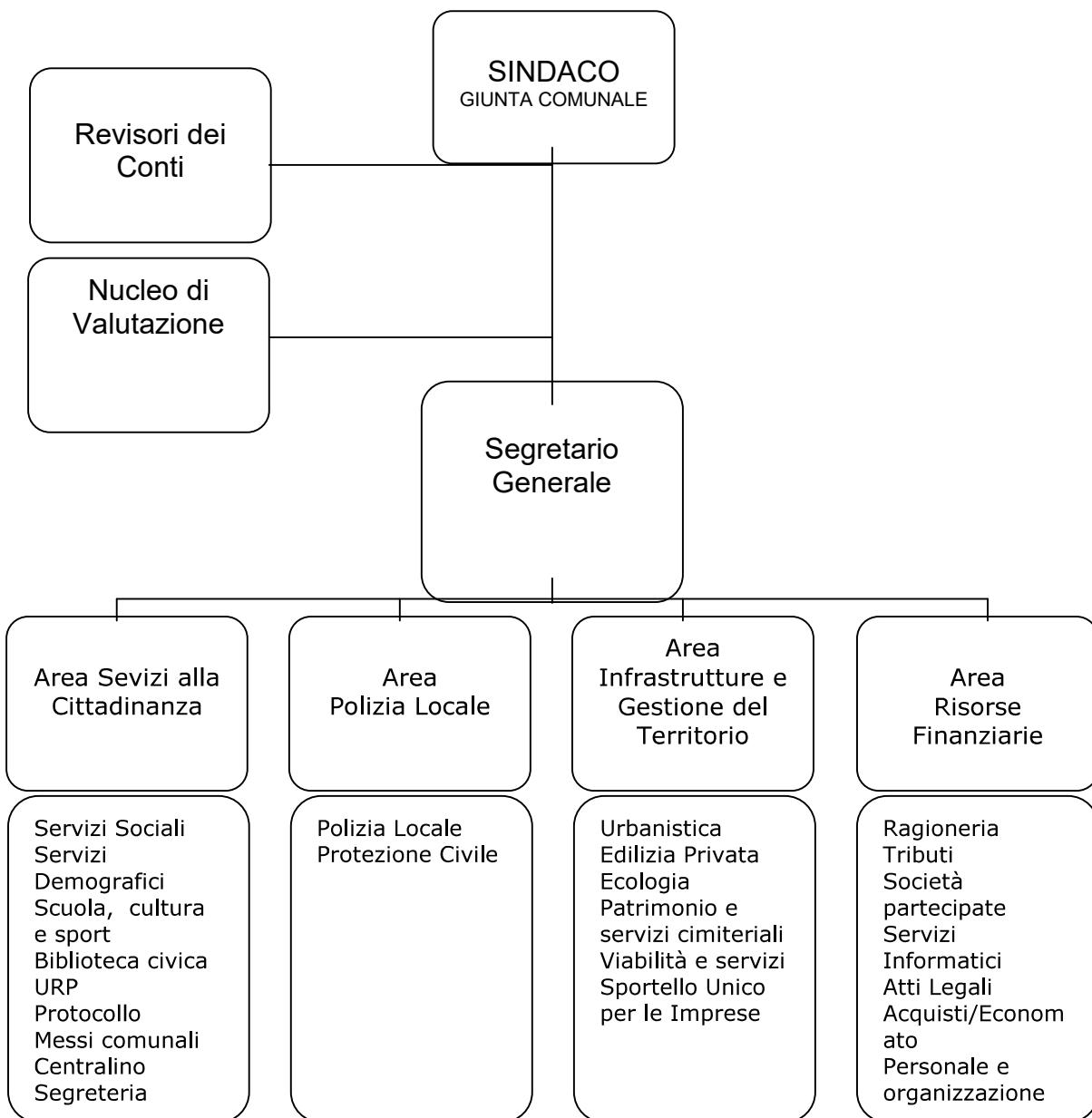
## **1.2 Contesto interno - Il Comune di Meda**

### **1.2.1. La struttura organizzativa del Comune di Meda**

la struttura organizzativa del Comune di Meda risulta essere la seguente:

# COMUNE DI MEDA

# ORGANIGRAMMA



## 1.2.2 Le risorse umane disponibili

### PROSPETTO RIEPILOGATIVO – PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO AL 31/12/2016

Categoria	Previsti in dotazione organica (delib. GC 361/2015)	In servizio a tempo indeterminato	di cui part-time
A	1	1	1
B1	7	6	1
B3 ACC	21	20	4
C	53	45	6
D1	18	14	-
D3 ACC	12	8	2
Dirigenti	4	3	-
<b>TOTALE</b>	<b>116</b>	<b>97</b>	<b>14</b>

T.P.

T.P.

Dirigenti a tempo determinato art. 110, comma 1, TUEL	1	
Dipendenti a tempo determinato art. 90 TUEL (Staff Sindaco) – Addetto Stampa cat. D1 e Istruttore Amm.vo – Fin. cat. C1	-	
Segretario Generale	1	
<b>TOTALE GENERALE DIPENDENTI AL 31/12/2016</b>	<b>99</b>	

Al fine di rappresentare il quadro delle risorse umane disponibili, nel presente paragrafo è riportata una breve analisi della situazione del personale dipendente al 31/12/2016 Particolare attenzione è dedicata al personale femminile e ai dati sul part time, istituto richiesto quasi totalmente dalle donne.

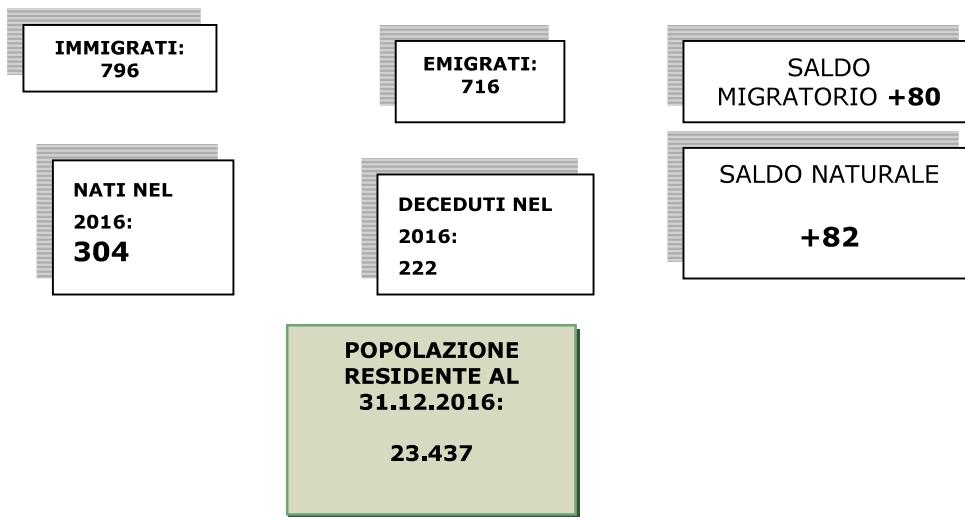
I dati sono tratti dalle Tabelle 1, 7, 8 e 9 del conto annuale del personale, riportate di seguito alla presente relazione.

Alla data del 31/12/2016 il personale in servizio in totale è di 99 unità, di cui 60 donne e 39 uomini.

Nella categoria dirigenti, troviamo 1 donna e 3 uomini;

### 1.2.3. La popolazione

La popolazione residente nel Comune di Meda, secondo i dati provenienti dal Servizio anagrafe dell'Ente è costituita al 31 dicembre 2016 da 23.437 abitanti, secondo l'evoluzione demografica rappresentata nella seguente tabella



La popolazione residente al 31.12.2016 è così composta

Età prescolare (0/6 anni)	1.381
In età scuola obbligo (7/14)	1.770
In forza lavoro o prima occupazione (15/29)	3.256
In età adulta (30/65)	12.090
In età senile (oltre 65)	4.940
<b>POPOLAZIONE TOTALE</b>	<b>23.437</b>

#### TASSO DI NATALITA' DELL'ULTIMO QUINQUENNIO

ANNO 2012	0,93
ANNO 2013	0,88
ANNO 2014	0,83
ANNO 2015	0,82
ANNO 2016	1,29

#### TASSO DI MORTALITA' DELL'ULTIMO QUINQUENNIO

ANNO 2012	0,82
ANNO 2013	0,81
ANNO 2014	0,78
ANNO 2015	1,03
ANNO 2016	0,94

## **1.2.4 Le partecipazioni societarie**

Vedi allegato (B)

## **1.2.5 Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali**

Il panorama normativo in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica è improntato all'ordinamento europeo. Infatti, l'art. 4 del decreto legge n. 138/2011 che aveva riproposto la disciplina previgente, cancellata dal referendum del 12 giugno 2011 (con riferimento, si ricorda, non solo al servizio idrico), è stato soppresso dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 199/2012).

Dopo tale soppressione il Legislatore si è limitato a disporre l'obbligo di conformare gli affidamenti rispetto all'ordinamento europeo, con particolare riferimento alla parità tra gli operatori, alla economicità della gestione e ad una adeguata informazione alla collettività di riferimento.

Attualmente l'Ente locale può scegliere tra le seguenti modalità di gestione del servizio:

- l'affidamento (o concessione) ad un soggetto selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica;
- l'affidamento ad una società mista con socio privato industriale (cioè un partenariato pubblico-privato, PPP) scelto anch'esso per il tramite di una gara a doppio oggetto;
- l'affidamento diretto ad una società o azienda al 100% pubblica (in-house) laddove ricorrono i presupposti di legge.

La normativa europea non obbliga gli Stati membri ad esternalizzare o privatizzare il servizio, ma individua un quadro di riferimento in tutti quei casi in cui si opti per tale soluzione. Secondo l'articolo 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, "i trattati non devono in alcun modo pregiudicare la possibilità degli Stati membri di disciplinare il regime proprietario". Le autorità pubbliche restano dunque libere di definire gli obblighi di servizio pubblico e, quindi, le condizioni del servizio e le caratteristiche qualitative.

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di "in house providing" dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla

persona giuridica affidataria “in house” un’influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il “controllo analogo” può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall’amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest’ultima (il c.d. “controllo analogo indiretto”);

2. oltre l’80% dell’attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l’aggiudicazione dell’appalto o della concessione. Questa previsione dovrebbe finalmente porre fine alla consolidata prassi nazionale, secondo la quale le società beneficiarie di affidamenti “in house” sono state finora costrette a svolgere la propria attività “esclusivamente” a beneficio dell’amministrazione aggiudicatrice, rinunciando a tutti i vantaggi economici che potrebbero derivare dall’erogazione di prestazioni, anche in misura marginale, ad altre amministrazioni pubbliche non socie. Fra l’altro, tale prassi ha finora indotto molte amministrazioni pubbliche ad acquistare partecipazioni societarie di modestissima entità, al solo fine di poter legittimamente effettuare affidamenti diretti a società pubbliche di loro fiducia. Innovativa appare anche la previsione che consentirà in futuro di erogare prestazioni non solo all’amministrazione controllante, ma anche all’amministrazione che controlla quest’ultima;

3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di voto e che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società “in house” di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

#### Controllo congiunto

I commi 4 e 5 dell’art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta. Si ricorda che sul tema del “controllo congiunto”, anch’esso previsto dalla Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014, si era già più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenze nn. 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011, 1801/2014), sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché tale controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente. Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha “controllo congiunto” quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

1. gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell’affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; pertanto, nelle società partecipate da un

numero elevato di soci pubblici, non sarà necessario prevedere un consigliere di amministrazione per ciascun socio (circostanza che non risulta neppure possibile, in forza del fatto che in tali società i consigli di amministrazione possono essere composti al massimo da 3 o 5 membri), ma sarà sufficiente che ciascun amministratore sia espressione di più soci;

2. le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica (per esempio, approvandone gli atti di programmazione annuale o pluriennale);
3. la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

#### Affidamenti diretti fra amministrazioni aggiudicatrici

Il comma 3 dell'art. 5 del nuovo codice dei contratti pubblici affronta il tema degli affidamenti diretti fra amministrazioni pubbliche aggiudicatrici o enti aggiudicatori, prevedendo che la disciplina in esso contenuta non trova applicazione nel caso in cui una persona giuridica controllata aggiudichi un appalto o una concessione alla propria amministrazione controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione. Anche in questo caso, la condizione necessaria perché si possa legittimamente procedere all'affidamento diretto è rappresentata dall'assenza di soci privati nella persona giuridica beneficiaria dell'appalto pubblico, ovvero, qualora vi sia la partecipazione di soci privati, che questi non esercenti il controllo, poteri di voto o influenza determinante sul soggetto affidatario diretto.

#### Il regime speciale degli affidamenti "in house"

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house". L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

1. delle ragioni del mancato ricorso al mercato;

2. dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che il confronto dell'offerta presentata dall'aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato è condizione di legittimità dell'affidamento, ma, ovviamente, solo nel caso in cui questo abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza.

L'ANAC con deliberazione 15 febbraio 2017, n. 235 ha approvato le Linee guida n. 7, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti: «Linee guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del decreto legislativo 50/2016».

L'ANAC con proprio comunicato del 10 maggio 2017 ha stabilito che nelle more dell'attuazione delle modifiche previste dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, al Codice dei contratti pubblici e del conseguente necessario adeguamento delle Linee guida ANAC n. 7, il termine per l'avvio della presentazione della domanda di iscrizione nell'Elenco è posticipato al 15 settembre 2017.

Con ulteriore comunicato del Presidente dell'ANAC tale termine è stato posticipato al 30.10.2017 attualmente non è ancora possibile procedere all'iscrizione.

Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del D.Lgs. 33/2013.

## **2. Processo di adozione del PTPCT**

### **2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo**

In merito alla procedura di predisposizione del PTPCT si è tenuto conto delle disposizioni dettate dal PNA dei suggerimenti indicati dall'ANAC con la determinazione n. 12/2015 e con il PNA 2016 approvato dall'ANAC con determinazione 831/2016.

La Giunta comunale ha adottato il presente PTPCT con deliberazione n. .... del .... gennaio 2018.

L'ipotesi di Piano è stata inviata a tutti i consiglieri comunali **con nota in data .....gennaio 2018,**  
**prot. n ....., trasmessa tramite pec, con invito a presentare osservazioni entro il .....**

L'ipotesi di Piano:

- è stato pubblicato sul sito istituzionale in data 18/12/2017 apposito avviso con il quale si invitavano le Organizzazioni sindacali rappresentative, le associazioni dei consumatori e degli utenti e altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi o, in generale, tutti i soggetti che operano per conto del Comune e/o che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dallo stesso, a far pervenire entro il l'8 gennaio 2018 le proprie proposte ed osservazioni in merito ai contenuti del P.T.P.C.T. 2017/2019;
- nel termine previsto non sono pervenute proposte e/o osservazioni;

La Giunta comunale ha approvato il presente PTPCT **con deliberazione n. .....del ..... gennaio 2018.**

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

Oltre al Responsabile per la prevenzione della corruzione nonché Responsabile per la Trasparenza, Dott. Sodano Umberto, hanno collaborato alla stesura del Piano i Dirigenti dell'Ente ai fini delle individuazione delle aree a rischio.

In coerenza con l'importanza della condivisione delle finalità e del metodo di costruzione del Piano, si è provveduto, alla sensibilizzazione e al coinvolgimento dei Dirigenti , definendo in quella sede che il Piano della Prevenzione della corruzione avrebbe incluso non solo i procedimenti previsti dall'art. 1, comma 16, della legge 190/2012 (autorizzazione o concessioni; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera), ma che il punto di partenza sarebbe stata l'analisi di tutte le attività del Comune che possono presentare rischi di integrità.

Sono stati rivisti alcuni procedimenti, rivisitando il loro grado di rischio e predisponendo una mappatura dei processi, come da schede allegate.

### **2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione**

Prima di procedere all'approvazione del PTCPT è stata posta in essere una "procedura aperta" che è stata attuata mediante la pubblicazione sul sito web istituzionale di un avviso, unitamente all'ipotesi di PTPC, con il quale sono stati invitati le Organizzazioni sindacali rappresentative, le associazioni dei consumatori e degli utenti e altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi o, in generale, tutti i soggetti che operano per conto del Comune e/o che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dallo stesso a fornire in merito eventuali proposte e/o osservazioni, da trasmettere all'amministrazione su apposito modello predefinito.

### **2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano**

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*amministrazione trasparente*" nella sezione "*altri contenuti - corruzione*", a tempo indeterminato.

### **Allegato G altri processi**

### **3. Gestione del rischio**

#### **3.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio"**

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute “*aree di rischio*”, quali attività a più elevato rischio di corruzione, le attività che compongono i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti:

**AREA A** – Acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera).

**AREA B** – Affidamento di lavori, servizi e forniture.

**AREA C** - Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa.

**AREA D** – Titoli abilitativi edilizi

**AREA E** – Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

**AREA F** - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

**AREA G** – Altri processi

#### **3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio**

La valutazione del rischio deve essere svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati.

La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

- ✓ L'identificazione del rischio, stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi e stima del valore dell'impatto.

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 di cui alle schede già utilizzate in molti altri Enti e che tengono conto:
  - **della probabilità di accadimento**, cioè della stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo, in relazione:
    - alla presenza, all'interno del processo, di momenti di discrezionalità o di valutazioni/decisioni;
    - al valore degli interessi in gioco e all'impatto della decisione rispetto al richiedente o al beneficiario;
    - al livello di strutturazione/formalizzazione del processo e alla presenza di adeguati supporti e procedure;
    - al livello di trasversalità, inteso come coinvolgimento di più uffici/amministrazioni;
    - alla presenza di momenti di controllo, monitoraggio, confronto;
    - alla presenza di un adeguato livello di trasparenza;
    - al livello di formazione/addestramento del personale coinvolto;
    - alla possibilità che possano esservi intromissioni/pressioni da parte della politica o di lobbies esterne;
    - all'accadimento in passato – a parità di contesto- di episodi di corruzione
  - **dell'impatto dell'accadimento**, cioè la stima dell'entità del danno – materiale, di immagine, sociale, organizzativo – connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

L'indice di rischio si ottiene moltiplicando tra loro queste due variabili (per ognuna delle quali si è stabilita convenzionalmente una scala quantitativa: 1=rischio basso; 2=rischio medio; 3=rischio alto).

Più è alto l'indice di rischio, pertanto, più è critico il processo dal punto di vista dell'accadimento di azioni o comportamenti non in linea con i principi di integrità e trasparenza. In relazione alle richieste della norma, all'interno del Piano, sono stati inseriti tutti i processi caratterizzati da un rischio “medio” e “alto” e comunque tutti i procedimenti di cui al citato art. 1, comma 16, della legge 190/2012.

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

#### ✓ Il trattamento

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

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**.

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 delle misure stessa.

Il PTPCT può/deve contenere e prevedere l’implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- ✓ la trasparenza, quale “sezione” del PTPCT. Gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori;
- ✓ l'informatizzazione dei processi consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- ✓ l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- ✓ il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le “*misure*” specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei successivi paragrafi, nonché nelle schede allegate.

## **4. Formazione in tema di anticorruzione**

### **4.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione**

L'articolo 7-bis del decreto legislativo 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

L'articolo 8 del medesimo DPR 70/2013 prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni.

Tali piani sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.

Questo redige il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno.

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale:

*"a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.*

*Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione".*

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

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 componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

#### **4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione**

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui far formazione dedicata sul tema.

#### **4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione**

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.

#### **4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione**

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

#### **4.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione**

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

A questi si possono aggiungere seminari di formazione *online*, in remoto.

#### **4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione**

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente individuato al punto 4.2.

### **5. Codice di comportamento**

#### **5.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici**

L'articolo 54 del decreto legislativo 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 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 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"*.

Con deliberazioni della Giunta comunale n. 233 del 11.12.2013 e n.112 del 27.05.2015, è stato approvato il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Meda.

Secondo quanto previsto dall'art. 2 del Codice di comportamento gli obblighi previsti dallo stesso e dal Codice Generale si estendono, per quanto compatibili:

- ✓ a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di incarichi negli uffici di supporto agli organi di direzione politica del Comune, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere nei confronti dell'amministrazione. A tal fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, sono inserite, a cura dei competenti dirigenti/responsabili, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente Codice e dal Codice generale. Le disposizioni e le clausole da inserire in ciascun atto di incarico o contratto vengono valutate e definite dai competenti Dirigenti in relazione alle tipologie di attività e di obblighi del soggetto terzo nei confronti dell'Amministrazione ed alle responsabilità connesse.
- ✓ ai dipendenti delle società a totale partecipazione del Comune. Per gli altri soggetti controllati o partecipati dal Comune di Meda costituiscono principi ispiratori, per quanto compatibili.

## **5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento**

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

## **5.3. 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 decreto legislativo 165/2001 e smi.

# **6. Altre iniziative**

## **6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del decreto legislativo 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

### **6.1.1 Dirigenti.**

La dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente. In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: *"L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile*

*strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni".*

### **6.1.2 Personale non dirigenziale.**

Rispetto a quanto auspicato dalla normativa in merito all'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, l'Amministrazione si impegna a valutare periodicamente, con cadenza non superiore a due anni, per quali posizioni è opportuno e possibile prevedere percorsi di polifunzionalità che consentano tali rotazioni, evitando che possano consolidarsi delle posizioni "di privilegio" nella gestione di attività a rischio, pur con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture.

Nel frattempo il PTCPT prevede:

- il controllo degli atti da parte di soggetti diversi da quelli che ne hanno curato l'istruttoria;
- l'affidamento delle varie fasi procedurali a soggetti diversi.

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

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241 comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006 e smi).

### **6.3. Disciplina degli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, dell'articolo 60 del DPR 3/1957 e degli articoli da 72 a 82 del vigente Regolamento degli uffici e dei servizi.

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

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

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

## **Parte III**

# **ANALISI DEL RISCHIO E IL SISTEMA DEI CONTROLLI E DELLE AZIONI PREVENTIVE PREVISTE**

## **1. Analisi del rischio**

Verifiche schede lavoro

La metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II - capitolo 3 “*gestione del rischio*”.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

- A. L'identificazione del rischio
- B. L'analisi del rischio
  - B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi
  - B2. Stima del valore dell'impatto
- C. La ponderazione del rischio
- D. Il trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state esaminate le attività riferibili alle macro aree A – G.

**Nelle schede allegate** sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per

- ✓ la valutazione della probabilità;
- ✓ la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la “*valutazione del rischio*” connesso all’attività.

La fase di **trattamento del rischio (azione)** consiste nel processo per modificare il rischio, ossia individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio, e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, possono essere *obbligatorie o ulteriori*.

Non ci sono possibilità di scelta circa le misure obbligatorie, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione.

**Sono tutte misure obbligatorie quelle previste nella Parte II del presente PTPCT e nelle schede allegate.**

**Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.**

*Misure ulteriori* possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal Responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei dirigenti/responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto del Nucleo di Valutazione, tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità, dei controlli interni, nonché del “*gruppo di lavoro*” multidisciplinare.

Le decisioni circa la **priorità del trattamento** si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori:

- ✓ livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- ✓ obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- ✓ impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia delle misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

Si riportano di seguito, le schede, suddivise per Area, preventive per ciascuno di processi per i quali si è stimato “medio”, “medio alto” o “alto” l'indice di rischio.

Per ogni azione – anche se già operativa – è stato inserito il soggetto responsabile della sua attuazione, e laddove l'azione sia pianificata nella sua realizzazione, sono indicati i tempi stimati per il suo completamento, eventualmente affiancati da note esplicative.

L'utilizzo di un unico format è finalizzato a garantire uniformità e a facilitare la lettura del documento.

## **2. Aggiornamento del Piano di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.**

### Modalità di aggiornamento

Il presente Piano come il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, rientra tra i piani e i programmi Gestionali. Le modalità di aggiornamento saranno pertanto analoghe a quelle previste per l'aggiornamento di tali piani e programmi, e darà atto del grado di raggiungimento degli obiettivi dichiarati secondo gli indicatori ivi previsti.

### Cadenza temporale di aggiornamento

I contenuti del Piano, così come le priorità d'intervento e la mappatura e pesatura dei rischi per l'integrità, saranno oggetto di aggiornamento annuale, o se necessario, in corso d'anno, anche in relazione ad eventuali adeguamenti a disposizioni normative e/o a riorganizzazione di processi e/o funzioni.

**Parte IV**

**TRASPARENZA**

## **1. La trasparenza**

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

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

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

**L'ANAC, il 28 dicembre 2016, ha approvato la deliberazione numero 1310 “Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”.**

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

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

- l’istituto dell’accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;
- la *pubblicazione* di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni.

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

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

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

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

L’ANAC raccomanda alle amministrazioni di “*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre ai rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*” (PNA 2016 pagina 24).

## **2. Obiettivi strategici**

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

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

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

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

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

### **3. Comunicazione**

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

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

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

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

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

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

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale **all'albo pretorio on line**, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalle leggi, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "*trasparenza, valutazione e merito*" (oggi "*amministrazione trasparente*").

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

Sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

### **4. Attuazione**

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

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

Le sottosezioni devono essere denominate come indicato nelle “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016” approvate dell’ANAC con delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016.

## **5. Organizzazione**

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal decreto legislativo 33/2013, i dirigenti.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza sovrintende e verifica: il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli uffici depositari all’ufficio preposto alla gestione del sito; la tempestiva pubblicazione da parte dell’ufficio preposto alla gestione del sito; assicura la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all’organo di indirizzo politico, all’Organismo indipendente di valutazione (OIV), all’Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all’ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

La sezione «*Amministrazione trasparente*» deve essere organizzata in modo che cliccando sull’identificativo di una sotto-sezione sia possibile accedere ai contenuti della sotto-sezione stessa, o all’interno della stessa pagina «*Amministrazione trasparente*» o in una pagina specifica relativa alla sotto-sezione.

L’obiettivo di questa organizzazione è l’associazione univoca tra una sotto-sezione e uno specifico in modo che sia possibile raggiungere direttamente dall’esterno la sotto-sezione di interesse. A tal fine è necessario che i collegamenti ipertestuali associati alle singole sotto-sezioni siano mantenute invariate nel tempo, per evitare situazioni di «*collegamento non raggiungibile*» da parte di accessi esterni.

L’elenco dei contenuti indicati per ogni sotto-sezione sono da considerarsi i contenuti minimi che devono essere presenti nella sotto-sezione stessa.

In ogni sotto-sezione possono essere inseriti altri contenuti, riconducibili all’argomento a cui si riferisce la sotto-sezione stessa, ritenuti utili per garantire un maggior livello di trasparenza.

Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare ai fini di trasparenza e non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate devono essere pubblicati nella sotto-sezione «*Altri contenuti*».

Nel caso in cui sia necessario pubblicare nella sezione «Amministrazione trasparente» informazioni, documenti o dati che sono già pubblicati in altre parti del sito, è possibile inserire, all'interno della sezione «Amministrazione trasparente», un collegamento ipertestuale ai contenuti stessi, in modo da evitare duplicazione di informazioni all'interno del sito dell'amministrazione.

L'utente deve comunque poter accedere ai contenuti di interesse dalla sezione «Amministrazione trasparente» senza dover effettuare operazioni aggiuntive.

## 6. Accesso civico

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

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

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5:

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

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

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

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

Come già sancito al precedente Paragrafo 2, **consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione.**

Del diritto all'accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell'ente.

A norma del decreto legislativo 33/2013 in “amministrazione trasparente” sono pubblicati:

i nominativi del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

le modalità per l'esercizio dell'accesso civico secondo la citata circolare del Ministero n.2/2017.

## **APPENDICE PARTE II –**

**Estratto della “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 4 gennaio 2017 (Documento XXXVIII, numero 4)” riguardante la Provincia di Monza e Brianza.**



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

Alle Amministrazioni pubbliche di cui  
all'art.1, comma 2 del decreto legislativo  
30 marzo 2001 n.165

Alle Autorità indipendenti

### **Circolare n. 2 /2017**

**Oggetto: Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)**

#### **1. Premessa**

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di modifica del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico “generalizzato”, che attribuisce a “chiunque” il “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'articolo 5-bis” (art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013). Dal 23 dicembre 2016, chiunque può far valere questo diritto nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti indicati all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013.

Con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.) ha adottato, ai sensi dell'art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, le “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico”. Questo documento fornisce una prima serie di indicazioni, riguardanti prevalentemente le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato disciplinati dall'art. 5-bis, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013.

Tuttavia, la successiva pratica applicativa ha evidenziato la necessità di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi, riguardanti il rapporto con i cittadini e la dimensione organizzativa e procedurale interna.

Pertanto, al fine di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina sull'accesso civico generalizzato, il Dipartimento della funzione pubblica, in raccordo con l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.) e nell'esercizio della sua funzione generale di “coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi” (art. 27, n. 3, legge n. 93 del 1983), ha adottato la presente circolare.

Le raccomandazioni operative qui contenute riguardano i seguenti profili:

- le modalità di presentazione della richiesta (§ 3);



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

- gli uffici competenti (§ 4);
- i tempi di decisione (§5);
- i controinteressati (§6);
- i rifiuti non consentiti (§ 7);
- il dialogo con i richiedenti (§ 8);
- il Registro degli accessi (§ 9).

Prima di esaminare i profili indicati, è utile fornire alcune precisazioni terminologiche e segnalare alcune implicazioni di carattere generale che derivano dall'introduzione del diritto di accesso civico generalizzato (§ 2).

## **2. Indicazioni preliminari**

### **2.1. Definizioni**

Di seguito, si forniscono alcune precisazioni terminologiche utili ai fini della presente Circolare. Queste precisazioni corrispondono a quelle già indicate nelle richiamate Linee Guida A.N.AC. (§ 1):

- a) il d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, è di seguito indicato come “decreto trasparenza”;
- b) l'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990 è di seguito indicato come “accesso procedimentale” o “accesso documentale”;
- c) l'accesso ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, è di seguito indicato come “accesso civico” o “accesso civico semplice”;
- d) l'accesso ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza è di seguito indicato come “accesso civico generalizzato” o “accesso generalizzato”;
- e) le “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico” adottate ai sensi dell’art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013 dall’Autorità nazionale anticorruzione con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, sono di seguito indicate come “Linee guida A.N.AC.”.

### **2.2. Criteri applicativi di carattere generale**

Con il d.lgs. n. 97/2016, l’ordinamento italiano ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale, in conformità all’art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Come chiarito nelle Linee guida A.N.AC. (§ 2), l’accesso generalizzato mira a rafforzare il carattere democratico dell’ordinamento, promuovendo un



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa (art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013).

Come noto, il nuovo istituto differisce dalle altre due tipologie di accesso previste dalla legge. A differenza del diritto di accesso procedimentale o documentale, il diritto di accesso generalizzato garantisce il bene “conoscenza” in via autonoma, a prescindere dalla titolarità di un interesse qualificato e differenziato. A differenza del diritto di accesso civico “semplice”, che riguarda esclusivamente le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013), il solo limite al diritto di conoscere è rappresentato dagli interessi pubblici e privati espressamente indicati dall'articolo 5-bis. Conseguentemente è inammissibile il rifiuto fondato su altre ragioni.

Pertanto, il diritto di accesso generalizzato:

- dal punto di vista soggettivo, non ammette restrizioni alla legittimazione del richiedente (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013);
- dal punto di vista oggettivo, è tendenzialmente onnicomprensivo, fatti salvi i limiti indicati dall'art. 5-bis, c. 1-3, oggetto delle Linee guida A.N.AC.

Dal carattere fondamentale del diritto di accesso generalizzato e dal principio di pubblicità e conoscibilità delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni derivano alcune implicazioni di carattere generale che è opportuno richiamare, in quanto utili come criteri guida nell'applicazione della normativa in esame.

### *i) Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo*

Nei sistemi FOIA, il diritto di accesso va applicato tenendo conto della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere. Pertanto, nei casi di dubbio circa l'applicabilità di una eccezione, le amministrazioni dovrebbero dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare (v. anche Linee guida A.N.AC., § 2.1.).

In base a questo principio, dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato.

### *ii) Il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto*

Sul piano procedimentale, il principio appena richiamato dovrebbe indurre le pubbliche amministrazioni a privilegiare il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto di accesso generalizzato. In particolare, in assenza di una espressa previsione legislativa che le autorizzi, le amministrazioni non possono pretendere dal richiedente l'adempimento di formalità o oneri procedurali, ponendoli come condizioni di ammissibilità della domanda di accesso. Salvo quanto specificato più avanti (§ 3), si deve ritenere in linea di principio contraria alle finalità della disciplina



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

legislativa in tema di accesso generalizzato la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di accesso generalizzato per motivi formali o procedurali.

### *iii) I limiti all'adozione di regolamenti interni*

Qualora una pubblica amministrazione decida di adottare un regolamento interno in materia di accesso, come suggerito nelle suddette Linee guida dell'A.N.AC. (§ 3.1), occorre tener conto della riserva di legge prevista dall'art. 10 della CEDU, che copre il diritto di accesso generalizzato in esame (Linee guida A.N.AC., § 2.1).

Di conseguenza, ciascuna amministrazione può disciplinare con regolamento, circolare o altro atto interno esclusivamente i profili procedurali e organizzativi di carattere interno. Al contrario, i profili di rilevanza esterna, che incidono sull'estensione del diritto (si pensi alla disciplina dei limiti o delle eccezioni al principio dell'accessibilità), sono coperti dalla suddetta riserva di legge.

In particolare, diversamente da quanto previsto dall'art. 24, c. 6, l. n. 241/1990 in tema di accesso procedimentale, non è possibile individuare (con regolamento, circolare o altro atto interno) le categorie di atti sottratti all'accesso generalizzato. Ciascuna amministrazione è chiamata ad applicare le previsioni legislative rilevanti (art. 5-bis, d.lgs. n. 33/2013), tenendo nella dovuta considerazione le richiamate Linee guida dell'A.N.AC., oggetto di periodico aggiornamento in base all'evoluzione della prassi (§ 9).

## **3. Le modalità di presentazione della richiesta**

Per quanto riguarda le modalità di presentazione della richiesta di accesso generalizzato, ad integrazione di quanto raccomandato nelle Linee guida A.N.AC. (Allegato, §§ 6 ss.), si osserva quanto segue. In base all'art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, “L’istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L’istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (...).” Come si evince da tale previsione, per la presentazione delle richieste di accesso generalizzato la legge non prevede nessun requisito come condizione di ammissibilità.

Pertanto, in conformità al criterio del minor aggravio possibile sopra enunciato (§ 2.1, ii), in linea di principio è preclusa la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di accesso generalizzato per motivi formali o procedurali, salvo quanto specificato di seguito riguardo alla identificazione dell’oggetto della richiesta (§ 3.1) e del richiedente (§ 3.2).

### **3.1. L’identificazione dell’oggetto della richiesta**

In base all'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33 del 2013, è sufficiente che la richiesta “identifichi” i dati o i documenti che si vogliono ottenere. Nel valutare l’adeguatezza di tale identificazione, le pubbliche amministrazioni devono tener conto della difficoltà che il richiedente può incontrare nell’individuare



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

con precisione i dati o i documenti di suo interesse.

Per questa ragione, conformemente al parere formulato dal Consiglio di Stato (parere del 18 febbraio 2016, punto 11.3), nella versione finale dell'art. 5, c. 3, non compare più l'obbligo per il richiedente di identificare “chiaramente” i dati o documenti che si vogliono ottenere. Ne deriva che, nel caso di domanda formulata in termini talmente vaghi da non consentire di identificare l’oggetto della richiesta (c.d. richiesta generica) o volta ad accertare il possesso di dati o documenti da parte dell’amministrazione (c.d. richiesta esplorativa), l’amministrazione dovrebbe assistere il richiedente al fine di giungere a una adeguata definizione dell’oggetto della domanda.

Nell’ipotesi di richiesta generica o meramente esplorativa, nelle Linee guida A.N.AC si ammette la possibilità di dichiarare la domanda inammissibile, ma si chiarisce che, prima di dichiarare l’inammissibilità, “l’amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l’oggetto della richiesta” (Allegato, § 4). Pertanto, questa ipotesi di inammissibilità deve essere intesa in senso restrittivo: l’amministrazione dovrebbe ritenere inammissibile una richiesta formulata in termini generici o meramente esplorativi soltanto quando abbia invitato (per iscritto) il richiedente a ridefinire l’oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l’identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti.

### **3.2. L’identificazione del richiedente**

In base all’art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013, il diritto di accesso generalizzato spetta a “chiunque”, a prescindere dalla qualità o condizione (ad esempio, di cittadino o residente) del richiedente: nessuna differenziazione o disparità di trattamento è ammessa ai fini del godimento del diritto in questione. Inoltre, l’art. 5, c. 3 stabilisce che l’esercizio del diritto di accesso “non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente” e che la domanda “non richiede motivazione” (v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 3).

Ne deriva che, in linea di principio, l’identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell’esercizio del diritto. Tuttavia, l’identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande: ad esempio, ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessorarie) da parte di uno stesso soggetto.

Pertanto l’identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta. In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l’amministrazione deve comunicare al richiedente la necessità di identificarsi secondo una delle modalità di seguito indicate (§ 3.3).

### **3.3. Le modalità di invio della richiesta**

L’art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che “L’istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (...)", senza escludere altre



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

possibilità. Pertanto, qualsiasi modalità di presentazione della domanda (anche per fax o a mano, ai sensi dell'art. 38 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) si deve ritenere ammissibile, come già chiarito nelle Linee guida A.N.AC. (Allegato, § 7).

Nei casi di trasmissione per via telematica della domanda – indicata come modalità ordinaria dall'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 – si applica l'art. 65, c. 1, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD). In base a questa disposizione, le domande presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica sono “ valide ” ed “ equivalenti ” alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi:

- a) se sono sottoscritte e presentate insieme alla copia del documento d'identità;
- b) se sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di posta elettronica certificata;
- c) se sono sottoscritte con firma digitale;
- d) se il richiedente è identificato con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.

In riferimento alla prima opzione (sub a), è opportuno chiarire che la domanda deve ritenersi validamente presentata in particolare quando siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- che la domanda di accesso sia stata inviata da un indirizzo di posta elettronica certificata o non certificata;
- che nel messaggio di posta elettronica sia indicato il nome del richiedente (senza necessità di sottoscrizione autografa);
- che sia allegata al messaggio una copia del documento di identità del richiedente.

### **3.4. Istruzioni per l'uso: modulistica, indirizzo di posta elettronica dedicato**

Al solo fine di agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e senza che ne derivino limitazioni riguardo alle modalità di presentazione delle domande, è opportuno che ciascuna pubblica amministrazione renda disponibili sul proprio sito istituzionale, nella pagina sull'“Accesso generalizzato” della sezione “Amministrazione trasparente” (v. Linee Guida A.N.AC., § 3.1.) e con link nella home page, quanto segue:

- informazioni generali su:
  - la procedura da seguire per presentare una domanda di accesso generalizzato;
  - i rimedi disponibili (procedura di riesame e ricorso in via giurisdizionale), ai sensi dell'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013, in caso di mancata risposta dell'amministrazione entro il termine di conclusione del procedimento o in caso di rifiuto parziale o totale dell'accesso;
  - il nome e i contatti dell'ufficio che si occupa di ricevere le domande di accesso;



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

- due indirizzi di posta elettronica dedicati alla presentazione delle domande:
  - un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) collegato al sistema di protocollo;
  - un indirizzo di posta ordinaria, con il quale deve essere sempre consentito l'invio di domande da parte dei richiedenti che non dispongano a loro volta di un indirizzo PEC per l'invio;
- due moduli standard utilizzabili, rispettivamente, per proporre:
  - una domanda di accesso generalizzato (allegato n. 1);
  - una domanda di riesame (allegato n. 2).

In ogni caso, l'uso di un formato o modulo diverso da quello reso disponibile online sul sito istituzionale dell'amministrazione non può comportare l'inammissibilità o il rifiuto della richiesta.

### **4. Gli uffici competenti**

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, ad integrazione di quanto raccomandato nelle Linee guida A.N.AC. (§ 3.2), si osserva quanto segue.

La disciplina dettata dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 presuppone la distinzione tra diverse tipologie di competenze: a ricevere le richieste, a decidere su di esse, e a decidere sulle richieste di riesame. Di seguito, sono illustrate le implicazioni organizzative di questa distinzione.

#### **4.1. La competenza a ricevere le richieste**

Per quanto riguarda gli uffici competenti a ricevere la domanda, l'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 stabilisce che la richiesta può essere presentata alternativamente a uno dei seguenti uffici:

- all'ufficio che detiene i dati o i documenti;
- all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale.

Tutti gli uffici sopra indicati sono competenti a ricevere le domande di accesso generalizzato e, nel caso in cui non coincidano con l'ufficio competente a decidere sulle medesime (§ 4.2), devono trasmetterle a quest'ultimo tempestivamente.

Nel caso in cui sia palese che la domanda è stata erroneamente indirizzata a un'amministrazione diversa da quella che detiene i dati o documenti richiesti, l'ufficio ricevente deve inoltrare tempestivamente la domanda all'amministrazione competente e darne comunicazione al richiedente, specificando che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento della richiesta da parte dell'ufficio competente.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può ricevere soltanto le



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

domande di accesso civico semplice, riguardanti “dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria” (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013). Nel caso in cui una domanda di accesso generalizzato sia stata erroneamente inviata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quest’ultimo provvede a inoltrare tempestivamente la stessa all’ufficio competente a decidere sulla domanda (§ 4.2).

### **4.2. La competenza a decidere sulla domanda**

Di regola, la competenza a decidere se accogliere o meno una richiesta di accesso generalizzato è attribuita all’ufficio che detiene i dati o i documenti richiesti. In linea di principio, questo ufficio dovrebbe coincidere con l’ufficio competente nella materia a cui si riferisce la richiesta (*competenza ratione materiae*). Nei casi dubbi, si deve privilegiare il criterio fattuale del possesso dei dati o documenti richiesti. A rigore, l’ufficio che è in possesso dei dati o documenti richiesti non può respingere la domanda di accesso per difetto di competenza nella materia oggetto della richiesta.

### **4.3. La competenza a decidere in sede di riesame**

Ai sensi dell’art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013, “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 prevenzione della corruzione e della trasparenza”. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni.

Nel caso in cui i dati o documenti richiesti siano detenuti dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che dunque è competente a decidere in sede di prima istanza, è necessario che l’amministrazione individui preventivamente un diverso ufficio (sovraordinato o, in mancanza, di livello apicale), eccezionalmente competente a decidere sulle domande di riesame. L’Ufficio competente per il riesame deve essere indicato al richiedente in caso di rifiuto totale o parziale della richiesta.

### **4.4. La individuazione di “centri di competenza” (c.d. help desk)**

Nelle Linee guida A.N.AC. (§ 3.2) si raccomanda alle amministrazioni, “Al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso (...) ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative”, in particolare individuando “risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo” e “che, ai fini istruttori, dialog[hino] con gli uffici che detengono i dati richiesti”.

Dunque, ciascuna amministrazione è invitata a individuare le unità di personale, adeguatamente formate, che assicurino le funzioni di “centro di competenza” o “*help desk*”, al fine di assistere gli uffici della medesima amministrazione nella trattazione delle singole domande (v. anche A.N.AC. del n. 1309/2016).

Oltre a fornire indicazioni di carattere generale o assistenza in merito a specifiche domande, il



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

personale dell'*help desk* dovrebbe assicurare:

- la capillare diffusione interna delle informazioni riguardanti gli strumenti (procedurali, organizzativi o di altro tipo) impiegati dall'amministrazione per attuare la normativa sull'accesso generalizzato;
- la disseminazione di buone pratiche e di indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali che monitorano e orientano l'attuazione del d.lgs. n. 97/2016 (Dipartimento della funzione pubblica e A.N.AC.).

### **5. Il rispetto dei tempi di decisione**

In base all'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013, il procedimento di accesso generalizzato si deve concludere con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, da comunicare al richiedente e agli eventuali controinteressati, nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda.

Nello svolgimento della sua attività di monitoraggio, il Dipartimento della funzione pubblica ha constatato che spesso le amministrazioni violano questa disposizione, ignorando il termine di conclusione del procedimento o l'obbligo di adottare un provvedimento espresso adeguatamente motivato. Al fine di arginare pratiche contrarie al dettato legislativo, occorre richiamare tutte le amministrazioni al rigoroso rispetto del termine di legge sopra indicato.

In proposito, si ribadisce quanto segue:

- il termine di trenta (30) giorni entro il quale concludere il procedimento non è derogabile, salvo l'ipotesi di sospensione fino a dieci giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato (art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013);
- la conclusione del procedimento deve necessariamente avvenire con un provvedimento espresso: non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento;
- l'inosservanza del termine sopra indicato costituisce "elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione" ed è comunque valutata "ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili" (art. 46 del d.lgs. n. 33/2013).

#### **5.1. La decorrenza del termine**

Il termine di trenta giorni previsto per la conclusione del procedimento di accesso decorre "dalla presentazione dell'istanza" (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013).

Di conseguenza, ai fini della esatta determinazione della data di avvio del procedimento, il termine decorre non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione della domanda, da intendersi come data in cui la pubblica amministrazione riceve la domanda. Per promuovere la tempestività delle operazioni di registrazione e smistamento, quando possibile, si suggerisce il ricorso



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

a soluzioni informatiche che consentano la protocollazione automatica.

Soltanto qualora sorgano dubbi sulla data di presentazione della domanda e non vi siano modalità di accertamento attendibili (attendibile deve considerarsi, ad esempio, la data di inoltro del messaggio di posta elettronica, anche non certificata), la data di decorrenza del termine per provvedere decorre dalla data di acquisizione della domanda al protocollo.

### **5.2. Le conseguenze dell'inosservanza del termine**

Nel caso in cui l'amministrazione non risponda entro il termine previsto dalla legge, si ricorda che la normativa prevede due conseguenze.

Sul versante esterno, l'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013 consente di attivare la procedura di riesame e di proporre ricorso al giudice amministrativo. La trattazione della richiesta, inoltrata con qualunque modalità, spetta al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato entro il termine di venti (20) giorni, che decorrono dalla presentazione della domanda di riesame.

Sul versante interno, il già richiamato art. 46 del d.lgs. n. 33/2013 assegna all'inosservanza del termine una triplice valenza, qualificandolo come:

- elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale;
- eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione;
- elemento di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Poiché i dirigenti con funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza “controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto” (art. 43, c. 4, d.lgs. n. 33/2013), ne deriva, in analogia con quanto previsto per le ipotesi di inadempimento agli obblighi di pubblicazione (art. 43, commi 1 e 5), che il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è tenuto a segnalare i casi di inosservanza del termine, in relazione alla gravità e alla reiterazione dei medesimi:

- sia all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;
- sia al vertice politico dell'amministrazione e agli organi cui compete la valutazione della dirigenza e delle performance individuali, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

## **6. I controinteressati nell'accesso generalizzato**

L'art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 prevede che, per ciascuna domanda di accesso generalizzato, l'amministrazione debba verificare l'eventuale esistenza di controinteressati. Invece, questa verifica non è necessaria quando la richiesta di accesso civico abbia ad oggetto dati la cui pubblicazione è



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

prevista dalla legge come obbligatoria.

### **6.1. L'individuazione dei controinteressati**

Devono ritenersi “controinteressati” tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell’art. 5-bis (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali, come chiarito nelle Linee guida A.N.AC., Allegato, § 9).

La circostanza che i dati o documenti richiesti facciano riferimento a soggetti terzi, di per sé, non implica che questi debbano essere qualificati come controinteressati. Occorre comunque valutare il pregiudizio concreto agli interessi privati di cui all’art. 5-bis, c. 2, che i controinteressati potrebbero subire come conseguenza dell’accesso. Al fine di identificare i controinteressati in modo corretto, è indispensabile procedere a questa valutazione soltanto dopo un puntuale esame di tutti i dati e i documenti oggetto della domanda di accesso generalizzato.

### **6.2. La comunicazione ai controinteressati**

Una volta individuati eventuali controinteressati, l’amministrazione deve comunicare loro di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci giorni per la presentazione di opposizione motivata. La comunicazione deve essere effettuata “mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione” (art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013; v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 9). In questo modo, è possibile stabilire con certezza la decorrenza del termine di dieci giorni previsto per la presentazione delle opposizioni.

Per agevolare la tutela degli interessi privati sopra richiamati e di velocizzare la procedura, è opportuno che l’amministrazione indichi nella comunicazione ai contro-interessati le modalità (anche telematiche) di presentazione dell’eventuale opposizione all’accesso.

### **6.3. L'accoglimento della richiesta di accesso in caso di opposizione**

In caso di opposizione, l’amministrazione non può assumere come unico fondamento del rifiuto di accesso il mancato consenso del controinteressato. L’art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013 espressamente prevede l’ipotesi di “accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l’opposizione del controinteressato”. Dunque, la normativa rimette sempre all’amministrazione destinataria della richiesta il potere di decidere sull’accesso. Questa deve valutare, da un lato, la probabilità e serietà del danno agli interessi dei soggetti terzi che abbiano fatto opposizione e, dall’altro, la rilevanza dell’interesse conoscitivo della collettività (e, se esplicitato, del richiedente) che la richiesta mira a soddisfare.

La medesima disposizione stabilisce che, in caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

l'opposizione del controinteressato, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione al controinteressato e al richiedente senza procedere alla contestuale trasmissione dei documenti a quest'ultimo. Per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, i dati e documenti non possono essere inviati prima di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di accoglimento della domanda di accesso da parte del controinteressato (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013; v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 12).

Anche al fine di evitare contestazioni, è opportuno che la comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso contenga l'espressa precisazione che la trasmissione al richiedente dei dati o documenti avviene qualora, decorsi quindici giorni, non siano stati notificati all'amministrazione ricorsi o richieste di riesame sulla medesima domanda di accesso.

### **7. I dinieghi non consentiti**

Dato che, nei primi mesi di applicazione dell'istituto dell'accesso generalizzato, sono emersi casi di rifiuto fondati su motivazioni non riconducibili ai commi da 1 a 3 dell'art. 5-bis, oggetto delle Linee guida A.N.AC. (si vedano, in particolare, §§ 5-8), è opportuno richiamare le amministrazioni al rigoroso rispetto delle previsioni normative esistenti a riguardo e a fornire i seguenti chiarimenti.

Innanzitutto, è necessario ricordare che, data la natura fondamentale del diritto di accesso generalizzato (*supra*, § 2.1), non tutti gli interessi pubblici e privati possono giustificare una limitazione: l'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013 ammette il rifiuto dell'accesso ai dati o documenti richiesti soltanto quando ciò sia “necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela” degli interessi espressamente individuati dallo stesso articolo, ai commi da 1 a 3. Nell'applicare questi limiti, le amministrazioni possono tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia sui limiti all'accesso previsti dall'art. 4 del regolamento CE n. 1049/2001, in larga parte coincidenti con quelli indicati dai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis (v. anche Linee guida A.N.AC., § 7).

Inoltre, poiché le amministrazioni possono fondare i dinieghi esclusivamente sulle base dei limiti posti dall'art. 5-bis, ne deriva, come già evidenziato (*supra*, § 2.2, punto *iii*), che le amministrazioni non possono precisare la portata delle eccezioni legislativamente previste, né tantomeno aggiungerne altre, mediante atti giuridicamente vincolanti, ad esempio di natura regolamentare. La riserva di legge, in questa materia, va intesa come assoluta.

Le amministrazioni devono tener conto anche delle seguenti indicazioni e raccomandazioni operative.

#### *a) Risposte parziali*

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a rispondere a ciascuna richiesta nella sua interezza. Quando con un'unica domanda si chiede l'accesso a una pluralità di dati o documenti, è necessario che la risposta sia esaustiva e che, nel caso di diniego parziale, sia fornita adeguata motivazione in relazione a ciascun gruppo di dati o documenti. Una risposta parziale che non indichi le ragioni



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

dell’omessa trasmissione di una parte dei dati o documenti richiesti equivale a un diniego parzialmente illegittimo.

### *b) Risposte differite*

Il differimento dell’accesso – previsto dall’art. 5-bis, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 – è ammesso soltanto quando ricorrono cumulativamente due condizioni:

- che l’accesso possa comportare un pregiudizio concreto a uno degli interessi pubblici o privati di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 5-bis;
- che quel pregiudizio abbia carattere transitorio, in quanto i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 5-bis si applicano “unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato”.

Nel caso in cui ricorrono queste condizioni, l’accesso non deve essere negato: per soddisfare l’interesse conoscitivo è “sufficiente fare ricorso al potere di differimento” (art. 5-bis, c. 5) e, quindi, il differimento dell’accesso è imposto dal principio di proporzionalità (v. anche Linee guida A.N.AC., §§ 5.1, 6.3 e 7.7).

L’inutilizzabilità del potere di differimento ad altri fini è confermata dall’art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013, secondo cui il differimento dell’accesso deve essere motivato, appunto, “con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall’art. 5-bis”. Pertanto, tale potere non può essere utilizzato per rimediare alla tardiva trattazione della domanda e alla conseguente violazione del termine per provvedere. Vi si può ricorrere, invece, a titolo esemplificativo, per differire l’accesso a dati o documenti rilevanti per la conduzione di indagini sui reati o per il regolare svolgimento di attività ispettive (art. 5-bis, c. 1, lett. f e g), fino a quando tali indagini e attività siano in corso. Una volta conclusi questi procedimenti, quei dati o documenti diverranno accessibili, qualora non vi si oppongano altri interessi pubblici o privati indicati dall’art. 5-bis.

### *c) Altre ipotesi di rifiuto non consentite*

Come ribadito nelle Linee guida A.N.AC. (§ 5), sono impropri e, quindi, illegittimi i dinieghi fondati su motivi diversi da quelli riconducibili ai limiti indicati dall’art. 5-bis.

Ad esempio, non è legittimo un diniego di accesso in base all’argomento che i dati o documenti richiesti risalirebbero a una data anteriore alla entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 o del d.lgs. n. 97/2016: ferme restando le norme sulla conservazione dei documenti amministrativi, la portata generale del principio di conoscibilità dei dati o documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni non ammette limitazioni temporali, del resto, non previste da nessuna previsione legislativa.

Per le stesse ragioni, l’accesso non può essere negato – come invece è accaduto qualche volta – perché la conoscibilità del dato o documento potrebbe provocare un generico danno all’amministrazione o alla professionalità delle persone coinvolte; oppure per generiche ragioni di confidenzialità delle



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

informazioni; o ancora per ragioni di opportunità, derivanti dalla (insussistente) opportunità o necessità di consultare gli organi di indirizzo politico.

### *d) Richieste “massive o manifestamente irragionevoli”*

Come precisato a riguardo nelle Linee guida A.N.AC. (Allegato, § 5), “L’amministrazione è tenuta a consentire l’accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell’amministrazione. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell’amministrazione”.

Sulla base dei primi riscontri applicativi, è opportuno chiarire che la ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dei seguenti criteri:

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

L’irragionevolezza della richiesta è manifesta soltanto quando è evidente che un’accurata trattazione della stessa comporterebbe per l’amministrazione un onere tale da compromettere il buon andamento della sua azione. Il carattere palese del pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento dell’amministrazione va motivato in relazione ai criteri sopra indicati.

Qualora tale pregiudizio sia riscontrabile, l’amministrazione, prima di decidere sulla domanda, dovrebbe contattare il richiedente e assisterlo nel tentativo di ridefinire l’oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità. Soltanto qualora il richiedente non intenda riformulare la richiesta entro i predetti limiti, il diniego potrebbe considerarsi fondato, ma nella motivazione del diniego l’amministrazione non dovrebbe limitarsi ad asserire genericamente la manifesta irragionevolezza della richiesta, bensì fornire una adeguata prova, in relazione agli elementi sopra richiamati, circa la manifesta irragionevolezza dell’onere che una accurata trattazione della domanda comporterebbe.

I medesimi principi sono applicabili all’ipotesi in cui uno stesso soggetto (o una pluralità di soggetti riconducibili a un medesimo ente) proponga più domande entro un periodo di tempo limitato. In questo caso, l’amministrazione potrebbe valutare l’impatto cumulativo delle predette domande sul buon andamento della sua azione e, nel caso di manifesta irragionevolezza dell’onere complessivo che ne deriva, motivare il diniego nei termini sopra indicati. Se il medesimo richiedente ha già formulato una richiesta identica o sostanzialmente coincidente, l’amministrazione ha la facoltà di non rispondere



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

alla nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta.

### **8. Il dialogo con i richiedenti**

Il d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, pone a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di erogare un servizio conoscitivo, che consiste nel condividere con la collettività il proprio patrimonio di informazioni secondo le modalità indicate dalla legge.

Per realizzare questo obiettivo e, più in generale, le finalità di partecipazione e *accountability* proprie del c.d. modello FOIA, è auspicabile che le amministrazioni si adoperino per soddisfare l'interesse conoscitivo su cui si fondano le domande di accesso, evitando atteggiamenti ostruzionistici.

Nel trattare una richiesta, è necessario che l'amministrazione instauri un “dialogo cooperativo” con il richiedente. L'amministrazione dovrebbe comunicare con il richiedente, in particolare, nei seguenti momenti:

- tempestivamente, subito dopo la presentazione della domanda, al fine di:
  - rilasciare una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della richiesta e indichi il numero di protocollo assegnato e il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a rispondere;
  - chiedere a chi formula la richiesta di identificarsi, nel caso in cui non lo abbia fatto;
  - chiedere eventuali chiarimenti circa l'oggetto della richiesta o, in caso di manifesta irragionevolezza (*supra*, § 7, lett. *d*), una sua ridefinizione;
  - confermare che l'invio dei dati o documenti richiesti avverrà in formato digitale, salvo che una diversa modalità di trasmissione sia stata indicata dal richiedente e non risulti eccessivamente onerosa per l'amministrazione;
  - indicare gli eventuali costi di riproduzione derivanti dalle diverse modalità di accesso, nel rispetto del criterio di effettività indicato dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 33/2013;
- entro il termine di conclusione del procedimento, al fine di:
  - comunicare al richiedente la decisione motivata relativa alla sua domanda;
  - in caso di accoglimento della richiesta, trasmettere la documentazione richiesta contestualmente (salvo il diverso termine previsto dall'art. 5, c. 6, nel caso di opposizione di uno o più controinteressati);
  - in caso di rifiuto della richiesta, comunicare le ragioni del diniego e contestualmente indicare i mezzi di riesame e di ricorso giurisdizionale esperibili.

#### **8.1. Rapporti con i *media* e le organizzazioni della società civile**

Ferma restando la necessità di istruire in modo completo e accurato ogni singola richiesta di accesso a



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

prescindere dall'identità del richiedente, nel più rigoroso rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, occorre tener conto della particolare rilevanza, ai fini della promozione di un dibattito pubblico informato, delle domande di accesso provenienti da giornalisti e organi di stampa o da organizzazioni non governative, cioè da soggetti riconducibili alla categoria dei “social watchdogs” cui fa riferimento anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (da ultimo, caso *Magyar c. Ungheria*, 8 novembre 2016, § 165). Nel caso in cui la richiesta di accesso provenga da soggetti riconducibili a tale categoria, si raccomanda alle amministrazioni di verificare con la massima cura la veridicità e la attualità dei dati e dei documenti rilasciati, per evitare che il dibattito pubblico si fondi su informazioni non affidabili o non aggiornate.

### **8.2. Pubblicazione proattiva**

Per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l'efficienza nella gestione delle domande, si raccomanda alle amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria, fermo restando il rispetto delle esclusioni e dei limiti previsti dall'art. 5-bis, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013. In particolare, la pubblicazione proattiva sui siti istituzionali delle amministrazioni è fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni di interesse generale o che siano oggetto di richieste ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti diversi.

Per gli stessi motivi, le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei *social media* (Facebook, Twitter, ecc.). I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione.

### **9. Il registro degli accessi**

Tra le soluzioni tecnico-organizzative che le amministrazioni potrebbero adottare per agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e, al contempo, gestire in modo efficiente le richieste di accesso, la principale è la realizzazione di un registro degli accessi, come indicato anche nelle Linee guida A.N.AC. (del. n. 1309/2016).

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi:

- semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie;
- favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili;
- agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate;
- monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse.



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

Per promuovere la realizzazione del registro, le attività di registrazione, gestione e trattamento della richiesta dovrebbero essere effettuate utilizzando i sistemi di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali, di cui le amministrazioni sono da tempo dotate ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) e delle relative regole tecniche (D.P.C.M. 3 dicembre 2013).

I dati da inserire nei sistemi di protocollo sono desumibili dalla domanda di accesso o dall'esito della richiesta. Ai fini della pubblicazione periodica del registro (preferibilmente con cadenza trimestrale), le amministrazioni potrebbero ricavare i dati rilevanti attraverso estrazioni periodiche dai sistemi di protocollo informatico, ferma restando la necessità di non pubblicare i dati personali eventualmente presenti, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19, c. 3, d.lgs. 30 giugno 2013, n. 196.

L'obiettivo finale è la realizzazione di un registro degli accessi che consenta di “tracciare” tutte le domande e la relativa trattazione in modalità automatizzata, e renda disponibili ai cittadini gli elementi conoscitivi rilevanti. Realizzare tale obiettivo richiede opportune configurazioni dei sistemi di gestione del protocollo informatico, per le quali si rinvia all'allegato 3.

Roma, 30 maggio 2017

Il Ministro per la semplificazione  
e la pubblica amministrazione  
On. dott.ssa Maria Anna Madia



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

### **ALLEGATI ALLA CIRCOLARE**

#### **ALLEGATO 1: PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA DI ACCESSO**

Ai fini di una corretta gestione della richiesta di accesso sarebbe opportuno prevedere – all’interno della modulistica o del servizio on-line previsto per il FOIA – il set minimo di informazioni descritto nei seguenti paragrafi.

##### **1 Informazioni *online* per la presentazione della richiesta**

È opportuno che l’Amministrazione fornisca le informazioni per la corretta presentazione della richiesta con la modulistica resa disponibile nella pagina del sito istituzionale dedicata all’”Accesso generalizzato”.

Tra le informazioni, è sufficiente indicare le seguenti: indicazione degli Uffici competenti al ricevimento delle richieste, rispettivi indirizzi fisici e di posta elettronica (certificata e non certificata), recapiti telefonici, orari di accesso e ufficio competente per la presentazione diretta della domanda.

##### **2. Dati da includere nella modulistica per la presentazione della richiesta**

###### **a) Dati anagrafici del richiedente**

- Nome
- Cognome
- Luogo di nascita
- Data di nascita

###### **b) Residenza del richiedente**

- Indirizzo
- CAP
- Comune
- Provincia o Stato estero

###### **c) Informazioni di contatto (recapiti del richiedente)**

- Indirizzo di posta elettronica (certificata o non certificata)
- Domicilio (se diverso da residenza)

Queste informazioni possono essere utili sia per instaurare un dialogo con il richiedente (§ 8 della



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

circolare), sia per trasmettere i dati e i documenti richiesti. Con il consenso del richiedente, è opportuno privilegiare la comunicazione in forma elettronica.

### ***d) Oggetto della richiesta***

Per una migliore identificazione dei dati o documenti ai quali si chiede di accedere, si potrebbe segnalare al richiedente l'opportunità di indicare, oltre all'oggetto del dato o documento richiesto, anche, se noti, gli estremi del documento o la fonte del dato, una descrizione del loro contenuto e l'ufficio competente.

Potrebbe, inoltre, essere utile classificare e rendere disponibili – nella modulistica o nella pagina web dedicata all'accesso generalizzato – i principali settori o ambiti di competenza di ciascuna amministrazione e delle sue articolazioni, in modo che il richiedente possa specificare il settore o ambito che ritiene rilevante ai fini della trattazione della domanda. Sarebbe, così, favorito il corretto instradamento della richiesta, anche a beneficio dell'amministrazione, che sarebbe facilitata nella corretta assegnazione della domanda all'ufficio interno competente.

### ***e) Modalità di risposta e trasmissione dei dati o documenti***

Ferma restando l'opportunità di privilegiare la via telematica per tutte le comunicazioni, è opportuno acquisire il consenso del richiedente sulle modalità di trasmissione:

- all'indirizzo di posta elettronica fornito nelle informazioni di contatto (opzione preferibile);
- con servizio postale all'indirizzo fornito nelle informazioni di contatto;
- personalmente presso gli uffici presso gli uffici (avendo cura di fornire al richiedente indirizzo e orari di apertura).

L'amministrazione tiene conto della preferenza espressa dal richiedente, nel caso in cui questa sia diversa dalla trasmissione della documentazione in forma digitale per via telematica, sempre che questa preferenza non comporti un onere eccessivo per l'amministrazione o rischi di pregiudicarne il buon andamento.

### ***f) Finalità della richiesta (informazione facoltativa)***

Fermo restando che il richiedente non è tenuto a indicare i motivi della domanda (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013), l'amministrazione potrebbe chiedere al richiedente di precisare le finalità della domanda, chiarendo che questa informazione è facoltativa e potrebbe essere utilizzata a fini statistici, e/o per precisare ulteriormente l'oggetto della richiesta e/o per adottare una decisione che tenga conto della natura dell'interesse conoscitivo del richiedente.

Nel precisare che l'indicazione delle finalità della richiesta non è obbligatoria, la modulistica potrebbe prevedere, ad esempio, le seguenti opzioni:

- A titolo personale



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

- Per attività di ricerca o studio
- Per finalità giornalistiche
- Per conto di un'organizzazione non governativa
- Per conto di un'associazione di categoria
- Per finalità commerciali



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

### **ALLEGATO 2: PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI RIESAME**

Nel caso di rifiuto totale o parziale della richiesta di accesso, è auspicabile che le amministrazioni agevolino l'esercizio del diritto di chiedere il riesame della decisione, previsto dall'art. 5, c. 7, d.lgs.

n. 33/2013. A tal fine, è auspicabile che ciascuna amministrazione fornisca, contestualmente o all'interno del provvedimento di conclusione del procedimento relativo alla domanda di accesso, tutte le informazioni necessarie per presentare la richiesta di riesame, oltre che per utilizzare i rimedi giurisdizionali previsti dal medesimo art. 5, c. 7.

Le amministrazioni sono invitate, in particolare, a predisporre un modulo di riesame già compilato e pronto per l'invio o soluzioni digitali equivalenti. Nel modulo dovrebbero essere inseriti i seguenti elementi:

- dati anagrafici, residenza e contatti del richiedente (v. anche Allegato 1, § 1.2, sub a, b e c);
- gli estremi della decisione amministrativa oggetto della domanda di riesame;
- il numero di protocollo della domanda originaria;
- i recapiti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza al quale inviare la domanda;
- l'indicazione dei rimedi giurisdizionali utilizzabili ai sensi dell'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013 nei confronti della decisione di riesame.



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

### **ALLEGATO 3: MODALITÀ DI REALIZZAZIONE DEL REGISTRO DEGLI ACCESSI**

Per gestire correttamente le domande di accesso generalizzato presentate, nonché per realizzare il registro delle degli accessi, indicata anche nelle Linee guida A.N.AC. (del. n. 1309/2016), è fortemente auspicabile che le amministrazioni utilizzino i sistemi di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali.

In vista di questo utilizzo, si possono ipotizzare tre possibili scenari o situazioni di partenza:

- *scenario I*: amministrazione dotata di un sistema che gestisce, oltre alla registrazione di protocollo, anche la gestione di fascicoli procedimentali con un profilo di metadati estendibile e configurabile, con o senza un motore di *workflow* di ausilio alla esecuzione automatica delle attività previste dalle procedure;<sup>1</sup>
- *scenario II*: amministrazione dotata di sistemi di protocollo che, pur non disponendo di funzionalità per configurare il profilo esteso di fascicoli procedimentali, offrano almeno la possibilità di definire un profilo di metadati esteso per le classi documentali;
- *scenario III*: amministrazione dotata di un sistema che realizzi la sola funzionalità minima di registrazione di protocollo.

#### **1. Scenario I: il sistema di protocollo e la gestione dei fascicoli**

Nel *primo scenario*, per ogni richiesta di accesso, l'amministrazione deve definire un fascicolo procedimentale di una specifica tipologia, opportunamente configurata per accogliere tutti i dati che possono essere generati durante l'esecuzione del procedimento, compresi il repertorio del fascicolo, lo stato della richiesta (accolta/respinta/sospesa), una sintesi della richiesta stessa e una sintesi delle motivazioni della decisione, in caso di diniego.

La valorizzazione dei metadati attinenti a ciascuna tipologia di fascicolo procedimentale configurata per l'accesso è effettuata dagli addetti al procedimento secondo modalità operative che possono variare a seconda della presenza o meno di sistemi di automazione del flusso di lavoro. Nel fascicolo confluiscono tutti i documenti del procedimento relativo alla domanda di accesso, compresa la richiesta stessa.

Le informazioni rilevanti per il registro degli accessi sono oggetto di una estrazione automatica, effettuata attraverso una interrogazione avente ad oggetto i fascicoli procedimentali delle tipologie configurate per le varie modalità di accesso. Questo report dovrebbe essere elaborato e approvato prima della pubblicazione al fine di verificare la presenza di riferimenti a nomi di persone o altri dati coperti da riservatezza (da rimuovere prima della pubblicazione del registro).

Le attività a carico delle amministrazioni sarebbero, dunque, le seguenti:

<sup>1</sup> Per fascicolo procedimentale si intende una unità archivistica atta ad aggregare documenti e metadati specifici raccolti o generati durante la trattazione di un'istanza di qualunque procedimento amministrativo.



## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

1. configurazione delle tipologie di fascicolo procedimentale corrispondenti ai vari tipi di accesso (con tutti i metadati previsti);
2. definizione del flusso di lavoro (manuale o automatico);
3. configurazione del report corrispondente alle informazioni rilevanti per il registro degli accessi;
4. elaborazione ed approvazione del report stesso prima della pubblicazione secondo la cadenza (trimestrale) prevista.

### **2. Scenario II: il sistema di protocollo con metadati**

Nel *secondo scenario*, la produzione automatica del Registro degli accessi come particolare tipo di report è possibile se il sistema di protocollo consente almeno la configurazione di un profilo esteso dei metadati associati alle classi documentali.

La domanda di accesso protocollata nel sistema identifica il relativo procedimento amministrativo e può essere dotata di tutti i campi generabili durante la sua esecuzione, anche quando tali informazioni vengono raccolte in momenti diversi durante la lavorazione di documenti collegati. In tal caso, venendo a mancare l'elemento aggregante del fascicolo procedimentale, sarebbe consigliabile prevedere, oltre alla registrazione di protocollo, anche la registrazione della domanda su uno dei repertori dedicati alle richieste di accesso e differenziati per tipologia.

Anche in questo scenario, le attività in carico alle amministrazioni sono limitate alla configurazione dei sistemi esistenti. Rispetto allo scenario precedente (I), però, la configurazione è effettuata sulle classi documentali dedicate alla rappresentazione delle domande di accesso e dei relativi procedimenti.

### **3. Scenario III: il sistema di protocollo con solo funzionalità minime**

Nel *terzo scenario* – riguardante l'ipotesi in cui l'amministrazione sia dotata di un sistema di protocollo informatico che realizzi la sola funzionalità minima – si può definire uno specifico repertorio di registrazione particolare per ogni tipologia di accesso dove tenere traccia delle domande.

Le informazioni sullo stato del relativo procedimento e sul suo esito devono essere gestite manualmente, su un diverso sistema informativo (ad esempio, un foglio elettronico condiviso).

### **4. Campi del Registro degli accessi**

Il Registro degli accessi, da pubblicare con cadenza trimestrale, dovrebbe comprendere i dati utili a gestire in modo efficiente le richieste di accesso ricevute, ad agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e a monitorare l'attuazione della disciplina in materia.

Segue un elenco esemplificativo dei dati rilevanti:

- Domanda di accesso



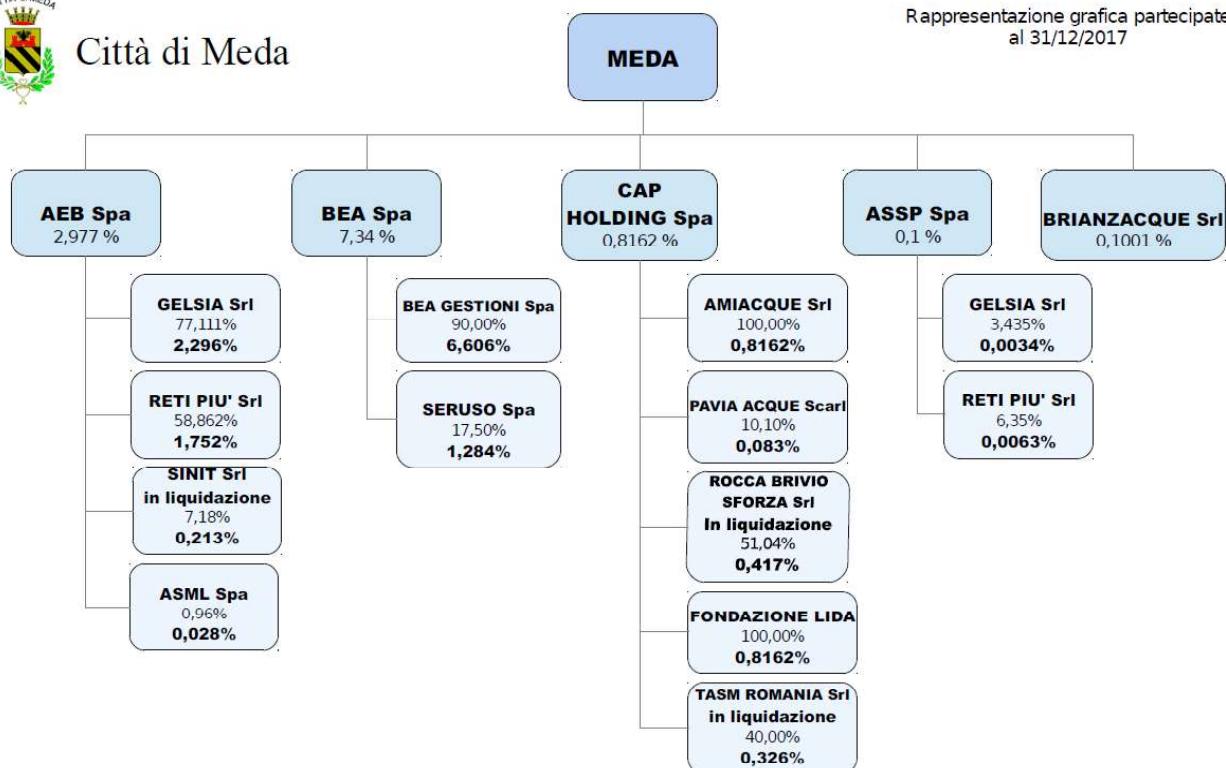
## *Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

- Data di presentazione
- Oggetto della richiesta
- Presenza di controinteressati
- Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale
- Data del provvedimento
- Sintesi della motivazione (ragioni del rifiuto totale o parziale)
- Domanda di riesame
  - Data di presentazione
  - Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale
  - Data del provvedimento
  - Sintesi della motivazione
- Ricorso al giudice amministrativo
  - Data di comunicazione del provvedimento all'amministrazione
  - Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale.



Città di Meda

Rappresentazione grafica partecipate  
al 31/12/2017



COMUNE DI MEDA

# MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI CON LE AZIONI CORRETTIVE, TEMPI E RESPONSABILITÀ'

**ALLEGATO**

AREA DI RISCHIO		AREA A – ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera).	
Servizio	RISORSE UMANE	IMPATTO	TOTALE
Processo	RECLUTAMENTO DEL PERSONALE	LIVELLO	LIVELLO
Indice di rischio	PROBABILITÀ		
	2,67	2,25	6,00
			ATTENZIONE
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari.	Rigorosa applicazione di quanto previsto dalle disposizioni legislative e regolamentari in materia di composizione delle commissioni di concorso. Verifica insussistenza legami di parentela fra candidati e componenti commissioni.	Dirigente	In atto
Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari.	Rigorosa applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di procedimento concorsuale con particolare riferimento alle norme finalizzate a garantire l'imparzialità e la trasparenza. Predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove nel bando di concorso.	Dirigente	In atto
Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari.	Rigorosa applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di procedimento concorsuale con particolare riferimento alle norme finalizzate a garantire l'imparzialità e la trasparenza. Predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove nel bando di concorso.	Dirigente e Commissione	In atto
Scarsa trasparenza/poca pubblicità delle opportunità	Massima diffusione dei bandi e degli avviso mediante la loro pubblicazione su: G.U., sito web istituzionale, periodico locale, manifesti, invio ai comuni limitrofi.	Dirigente	In atto

Processo		CONFERIMENTO INCARICHI ESTERNI		IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Indice di rischio	PROBABILITÀ'			2,00	5,67	ATTENZIONE
	2,83					

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
	Rigorosa applicazione di quanto previsto dal vigente regolamento che disciplina il conferimento degli incarichi esterni e puntuale motivazione delle condizioni che giustificano l'incarico elaborate dalla giurisprudenza e previste dal regolamento.	Dirigente che conferisce l'incarico	In atto	
	Elenco degli incarichi/consulenze conferiti, da pubblicarsi sul sito istituzionale dell'ente. Tale elenco dovrà contenere i dati e le informazioni previste dal decreto legislativo 33/2013.	Dirigente che conferisce l'incarico	In atto	
	Pubblicizzazione degli avvisi di selezione per l'affidamento dell'incarico/consulenza	Dirigente che conferisce l'incarico	In atto	
	Verifica requisiti dichiarati dal candidato vincitore della selezione pubblica.	Dirigente che conferisce l'incarico	In atto	
	Scarsa controllo del possesso dei requisiti dichiarati			

Processo		GESTIONE ECONOMICA E GIURIDICA DEL PERSONALE		IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Indice di rischio	PROBABILITÀ'			2,17	4,88	ATTENZIONE
	2,17					

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
	Aumentare il livello di implementazione delle procedure informatiche di gestione del trattamento economico, in particolare l'integrazione fra gestione delle assenze e delle presenze.	Dirigente	In atto	
	Rispetto dei tempi nel completamento delle procedure di gestione delle presenze e delle assenze, da parte di tutti i soggetti interessati: singolo dipendente, funzionario, dirigente.	Diffusa	In atto	
	Applicazioni istituiti contrattuali di rango legislativo e contrattuale con modalità poco trasparenti e discrezionali.	Dirigente	In atto	

Nota: "In ATTO" significa che l'azione è già attuata dagli uffici.

AREA DI RISCHIO		AREA B – AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture).			
Servizio		TUTTI I SERVIZI			
Processo		DEFINIZIONE DELL'OGGETTO DI AFFIDAMENTO	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Indice di rischio		PROBABILITA'	2,00	6,67	ATTENZIONE
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note	
Utilizzo di definizioni che possano limitare la concorrenza a vantaggio di poche imprese.	Individuazione di specifiche tecniche che facciano riferimento a standard internazionali. Definizioni di prestazioni che facciano riferimento ad ambiti di attività omogenee.	Dirigente	In atto		
Artificiosa suddivisione o aggregazione dell'oggetto in lotti al fine di favorire la partecipazione di taluni operatori economici.	Definizioni dell'oggetto che consentano la partecipazione alle gare sia di operatori economici singoli che associati, nelle forme previste dal codice degli appalti.  Esplicita motivazione delle scelte operate nel provvedimento di indizione della gara.	Dirigente	In atto		
Processo	INDIVIDUAZIONE DELLO STRUMENTO/ISTITUTO DELL'AFFIDAMENTO	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO	
Indice di rischio	PROBABILITA'	2,00	6,33	ATTENZIONE	
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note	
Artificiosa limitazione della concorrenza mediante la scelta di un sistema di affidamento illegico e irragionevole rispetto all'oggetto e all'importo dell'affidamento.	Applicazione rigorosa delle disposizioni del codice degli appalti in materia di sistemi di affidamento.  Esplicita motivazione della scelta operata nel provvedimento di indizione della gara.	Dirigente	In atto		
Anomalo e artificioso ricorso alla motivazione dell'urgenza per giustificare il risorsa agli affidamenti diretti.	Rispetto delle pubblicazioni obbligatorie previste dal d.lgs. 33/2013.  Programmazione delle procedure di individuazione del contraente, al fine di evitare il più possibile affidamenti diretti.	Dirigente	In atto	Tenendo conto dei tempi di approvazione del bilancio	
Processo	REQUISITI DI QUALIFICAZIONE	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO	
Indice di rischio	PROBABILITA'				

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Definizione di requisiti di qualificazione illogici e sproporzionati rispetto all'oggetto dell'appalto.	Applicazione rigorosa delle disposizioni del codice degli appalti in materia di requisiti di qualificazione. Esplicita motivazione della scelta operata sui requisiti di qualificazione nel provvedimento di indizione della gara.	Dirigente	In atto	
	Rispetto delle pubblicazioni obbligatorie previste dal d.lgs. 33/2013.	Dirigente	In atto	
	Verifica del possesso dei requisiti dichiarati in sede di presentazione dell'offerta.	Dirigente Dirigente	In atto In atto	

CRITERI DI AGGIUDICAZIONE		IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Processo	Indice di rischio	PROBABILITA'		ATTENZIONE
		3,17	2,00	6,33

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Definizione di criteri di aggiudicazione illogici e irragionevoli all'oggetto dell'appalto.	Applicazione rigorosa delle disposizioni del codice degli appalti in materia di criteri di aggiudicazione.	Dirigente	In atto	
Esplicita motivazione della scelta operata sui criteri di aggiudicazione nel provvedimento di indizione della gara.		Dirigente	In atto	
Creazione di parametri il più possibile definiti e specifici per la valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose		Dirigente	31/12/2018	

Processo	VALUTAZIONE DELLE OFFERTE	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Indice di rischio	PROBABILITA'			ATTENZIONE
			€ 225	€ 675
			€ 300	

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Disomogeneità di valutazione delle offerte	Definizione di criteri per la composizione delle commissioni e verifica che chi vi partecipa non abbia interessi o legami parentali con le imprese concorrenti.	Dirigente	In atto	Linne guida ANAC
	Creazione di parametri il più possibile definiti e specifici per la valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose.	Dirigente	In atto	
Violazione del principio di segretezza e riservatezza	Indicazioni circa i comportamenti da seguire da parte dei componenti la commissione di gara	Dirigente	2018	

Processo	Indice di rischio	VERIFICA DELLA EVENTUALE ANOMALIA DELLE OFFERTE	PRORARIO TA'	IMPATTO	TOTALE	INVESTITO
----------	-------------------	---	--------------	---------	--------	-----------

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Scarsa trasparenza nelle procedure di verifica delle offerte anomalie.	Applicazione rigorosa delle disposizioni del codice degli appalti in materia di offerte anomale.	Dirigente	In atto	
	Verbalizzazione attività ed esiti della fase di verifiche delle anomalie.	Dirigente	In atto	

Processo	PROCEDURE NEGOZIATE	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Indice di rischio	PROBABILITÀ	3,83	8,63	ATTENZIONE

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Scarsa trasparenza / Alterazione della concorrenza				
	Pubblicità sui siti web istituzionali dei dati relativi ai procedimenti di scelta del contraente.	Dirigente	In atto	
	Indicazione analitica nei provvedimenti con i quali si dispone la procedura negoziata dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che permettono il ricorso a tale procedura.	Dirigente	In atto	
Utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla legge	Rispetto delle pubblicazioni obbligatorie previste dal d.lgs. 33/2013.	Dirigente	In atto	

Processo	AFFIDAMENTI DIRETTI	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Indice di rischio	PROBABILITÀ	4,00	9,00	MEDIO

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Scarsa trasparenza / Alterazione della concorrenza	Programmazione delle procedure di individuazione del contraente, al fine di evitare il più possibile affidamenti diretti.	Dirigente - Giunta Comunale	In atto	

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

	Pubblicità sui siti web istituzionali dei dati relativi ai procedimenti di scelta del contraente.	Dirigente	In atto
	Indicazione analitica nei provvedimenti con i quali si dispone l'affidamento diretto dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che permettono il ricorso a tale procedura.	Dirigente	In atto
Utilizzo dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge	Rispetto delle pubblicazioni obbligatorie previste dal d.lgs. 33/2013.	Dirigente	In atto

Processo	REVOCA DEL BANDO	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Indice di rischio	PROBABILITÀ			ATTENZIONE
	3,17	2,00	6,33	

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Scarsa trasparenza	Indicazione analitica nei provvedimenti con i quali si dispone l'avvio della procedura di affidamento dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che giustificano l'attività contrattuale.	Dirigente	In atto	
	Indicazione analitica nei provvedimenti con i quali si dispone l'affidamento diretto dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che permettono il ricorso a tale procedura.	Dirigente	In atto	
	Rispetto delle pubblicazioni obbligatorie previste dal d.lgs. 33/2013.	Dirigente	In atto	

Processo	REDAZIONE DEL CRONOPROGRAMMA	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Indice di rischio	PROBABILITÀ			ATTENZIONE
	3,67	2,00	7,33	

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Scarsa precisione e incoerenza rispetto all'oggetto dell'appalto al fine di favorire o danneggiare l'appaltatore.	Utilizzo del diagramma di GANTT per ordinare e sistematizzare nel tempo tutte le attività necessarie all'esecuzione del contratto, da inserire nel capitolato di gara.	RUP	2018	
	Previsioni di adeguate penali per ritardi nell'esecuzione del contratto, da indicare nel capitolato di gara.	Dirigente	In atto	
Utilizzo discrezionale delle penali per ritardata esecuzione del contratto	Applicazione delle penali in caso di ritardo nel rispetto della disciplina contrattuale.	Dirigente	In atto	

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

Processo	VARIANTI IN CORSO DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO			IMPATTO	TOTALE	LIVELLO	
Indice di rischio		PROBABILITÀ'			<b>2,00</b>	<b>7,33</b>	<b>ATTENZIONE</b>
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note			
Carenze ed errori progettuali che determinano l'adozione di varianti in corso di esecuzione del contratto.	Indicazione analitica nei provvedimenti con i quali si dispone una variante dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che permettono il ricorso a tale procedura.	Dirigente	In atto				
Ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di consentire extra guadagni.	Rigorosa applicazione delle disposizioni del Codice degli appalti in ordine alla tenuta della contabilità di cantiere e della documentazione relativa agli imprevisti. Rispetto delle pubblicazioni obbligatorie previste dal d.l.gs. 33/2013.	RUP - Ditta appaltatrice Dirigente	In atto In atto				
Processo	SUBAPPALTO			IMPATTO	TOTALE	LIVELLO	
Indice di rischio		PROBABILITÀ'			<b>2,00</b>	<b>6,67</b>	<b>ATTENZIONE</b>
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note			
Ilecito utilizzo del subappalto da parte delle imprese aggiudicatarie per abbassare i costi ed aumentare i margini di profitto.	Regolamentazione dei sopralluoghi sul cantiere al fine di verificare la presenza di ditte "estranee" al contratto.	Giunta Comunale	2018	Da inserire nei capitoliati			
Scarsa trasparenza nella gestione dei contratti in subappalto.	Rigorosa applicazione delle disposizioni del Codice degli appalti in ordine alla possibilità di subappaltare le prestazioni dedotte nel capitolato di gara. Rispetto delle pubblicazioni obbligatorie previste dal d.l.gs. 33/2013.	Dirigente	In atto In atto				
Processo	UTILIZZO DI RIMEDI DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSI ALTERNATIVI A QUELLI GIURISDIZIONALI			IMPATTO	TOTALE	LIVELLO	
Indice di rischio		PROBABILITÀ'			<b>2,00</b>	<b>5,67</b>	<b>ATTENZIONE</b>

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Indebito riconoscimento di somme non dovute.	Rigorosa applicazione delle disposizioni del Codice Civile e del Codice degli appalti in ordine alla possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie contrattuali.  Indicazione analitica nei provvedimenti con i quali si dispone in ordine alla risoluzione extragiudiziale delle controversie contrattuali dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che permettono il ricorso a tale procedura.	Dirigente	In atto	
	Rispetto delle pubblicazioni obbligatorie previste dal d.lgs. 33/2013.	Dirigente	In atto	

AREA DI RISCHIO	AREA C - Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa.
-----------------	---

URBANISTICA		PROCESSI DI PIANIFICAZIONE GENERALE		IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Servizio	Processo	PROBABILITÀ	4,17	2,50	10,42	MEDIO
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note		
Fase di adozione del piano o di varianti						
<b>Scarsa evidenza degli interessi pubblici che effettivamente si intendono privilegiare. Impossibilità di una trasparente verifica della corrispondenza tra le soluzioni tecniche adottate e le scelte politiche ad esse sottese.</b>	Anteriormente all'avvio del processo di elaborazione del piano, l'individuazione da parte dell'organo politico competente degli obiettivi generali del piano e l'elaborazione di criteri generali e linee guida per la definizione delle conseguenti scelte pianificatorie.	Giunta Comunale	Avvio del procedimento			
	Ampia diffusione dei documenti di indirizzo, prevedendo forme di partecipazione dei cittadini sin dalla fase di redazione della proposta di piano o di sua variante, per consentire a tutta la cittadinanza, così come alle associazioni e organizzazioni locali, di avanzare proposte di carattere generale e specifico per riqualificare l'intero territorio comunale, con particolare attenzione ai servizi pubblici.	Giunta Comunale	Avvio del procedimento			
	In caso di affidamento della redazione del piano a soggetti esterni all'amministrazione comunale, è necessario che l'ente renda note le ragioni che determinano questa scelta, le procedure che intende seguire per individuare il professionista, cui affidare l'incarico e i relativi costi.	Giunta Comunale	Contestualmente alla delibera di indirizzo			
	Verifica dell'assenza di cause di incompatibilità o casi di conflitto di interesse in capo a tutti i soggetti appartenenti al gruppo di lavoro.	Dirigente	Costituzione del gruppo di lavoro			
Fase di pubblicazione del piano adottato (o di varianti) e racolta delle osservazioni						
	Asimmetrie informative, grazie alle quali gruppi di interessi o privati proprietari vengono agevolati nella conoscenza e interpretazione dell'effettivo contenuto del piano adottato, con la possibilità di orientare e condizionare le scelte dall'esterno.	Divulgazione e massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni fondamentali contenute nel piano adottato, anche attraverso l'elaborazione di documenti di sintesi dei loro contenuti in linguaggio non tecnico e la predisposizione di punti informativi per i cittadini.	Dirigente	Nel periodo di presentazione delle osservazioni		
	Verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 da parte del responsabile del procedimento.	Dirigente	Per la durata del procedimento			
	Attestazione di avvenuta pubblicazione dei provvedimenti e degli elaborati da allegare al provvedimento di approvazione.	Segretario e Dirigente	Al momento della pubblicazione			
Fase di approvazione del piano (o di varianti)						

**MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI**

<b>Accoglimento di osservazioni al Piano adottato (o varianti) che risultino in contrasto con gli interessi generali di tutela e razionale assetto del territorio cui è informato il piano stesso.</b>	Predeterminazione e pubblicizzazione dei criteri generali che saranno utilizzati in fase istruttoria per la valutazione delle osservazioni.	Consiglio Comunale
Motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato (o di varianti), con particolare riferimento agli impatti sul contesto ambientale, paesaggistico e culturale.		Consiglio Comunale
Monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni, al fine di verificare quali e quante proposte presentate dai privati siano state accolte e con quali motivazioni.		Dirigente
<b>Servizio</b>	<b>URBANISTICA</b>	
<b>Processo</b>	<b>PROCESSI DI PIANIFICAZIONE ATTUATIVA</b>	
<b>Indice di rischio</b>	<b>PROBABILITÀ'</b>	
	<b>3,83</b>	<b>2,50</b>
		<b>TOTALE</b>
		<b>9,58</b>
		<b>LIVELLO MEDIO</b>
<b>Rischio</b>	<b>Azioni</b>	<b>Responsabilità</b>
<b>Mancanza di coerenza con il piano generale (e con la legge), che si traduce in uso improprio del suolo e delle risorse naturali</b>	Linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire e introducano specifiche forme di trasparenza e rendicontazione (ad esempio, tramite check list di verifica degli adempimenti da porre in essere, inviata al RPCT ai fini di controllo); Incontri preliminari del responsabile del procedimento con gli uffici tecnici e i rappresentanti politici competenti, diretti a definire gli obiettivi generali in relazione alle proposte del soggetto attuatore.	Dirigente
	Costituzione di gruppi di lavoro interdisciplinare con personale dell'ente, ma appartenente a uffici diversi, i cui componenti siano chiamati a rendere una dichiarazione sull'assenza di conflitti di interesse; tale misura si rivela opportuna soprattutto per i piani di particolare incidenza urbanistica.	Dirigente
<b>Scarsa trasparenza nei rapporti fra soggetti privati e soggetti pubblici (amministratori e tecnici)</b>	La predisposizione di un registro degli incontri con i soggetti attuatori, nel quale riportare le relative verbalizzazioni.	Dirigente
	La richiesta della presentazione di un programma economico finanziario relativo sia alle trasformazioni edilizie che alle opere di urbanizzazione da realizzare, il quale consenta di verificare non soltanto la fattibilità dell'intero programma di interventi, ma anche l'adeguatezza degli oneri economici posti in capo agli operatori. In caso di non ottemperanza il RPCT segnalerà all'ANAC la mancata presentazione del programma economico finanziario.	Giunta Comunale
		2018
		<small>Il programma economico finanziario non è un elemento previsto dalla normativa nazionale e regionale in materia di piani urbanistici attuativi.</small>

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

	Acquisire alcune informazioni dirette ad accertare il livello di affidabilità dei privati promotori (quali ad esempio il certificato della Camera di commercio, i bilanci depositati, le referenze bancarie, casellario giudiziale).	Giunta Comunale	2018
Incompletezza e Inadeguatezza dei contenuti della convenzione urbanistica	Approvazione e utilizzo di schemi di convenzione – tipo che assicurino una completa e organica regolazione di tutti gli aspetti ai fini della determinazione ed esecuzione dei rispettivi impegni.	Giunta Comunale	2018
<b>Non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli "oneri" dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati.</b>	<p>Attestazione del responsabile dell'ufficio comunale competente, da allegare alla convenzione, dell'avvenuto aggiornamento delle tabelle parametriche degli oneri e del fatto che la determinazione degli stessi è stata attuata sulla base dei valori in vigore alla data di stipula della convenzione.</p> <p>Pubblicazione delle tabelle sul sito web comunale.</p>	Dirigente	2018 In atto
	Assegnazione della mansione del calcolo degli oneri dovuti a personale diverso da quello che cura l'istruttoria tecnica del piano attuativo e della convenzione.	Dirigente	2018 In atto
	Identificazione delle opere di urbanizzazione mediante il coinvolgimento del responsabile della programmazione delle opere pubbliche, che esprire un parere, in particolare, circa l'assenza di altri interventi prioritari realizzabili a scomputo, rispetto a quelli proposti dall'operatore privato nonché sul livello qualitativo adeguato al contesto d'intervento, consentendo così una valutazione più coerente alle effettive esigenze pubbliche.	Dirigenti e Giunta Comunale	In atto
Individuazione di un'opera di urbanizzazione come prioritaria, laddove essa, invece, sia a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato, l'indicazione di costi di realizzazione dell'opera non veritieri.	Calcolo del valore delle opere da scomputare utilizzando i prezzi della Camera di Commercio, anche tenendo conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe.	Dirigente	2018
	Richiesta per tutte le opere per cui è ammesso lo scomputo del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere di urbanizzazione, previsto dall'art. 1, co. 2, lett. e) del d.lgs. 50/2016, da porre a base di gara per l'affidamento delle stesse, e prevedere che la relativa istruttoria sia svolta da personale in possesso di specifiche competenze in relazione alla natura delle opere da eseguire, appartenente ad altri servizi dell'ente ovvero utilizzando personale di altri enti locali mediante accordo o convenzione.	Dirigente	In atto
	Previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, ferma restando la possibilità di adguare tali garanzie, anche tenendo conto dei costi indicati, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi.	Dirigente	In atto

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

<p><b>Errata determinazione della quantità di aree da cedere (inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o degli strumenti urbanistici sovraordinati); individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività, con sacrificio dell'interesse pubblico a disporre di aree di pregio per servizi, quali verde o parcheggi.</b></p>	<p>Individuazione di un responsabile dell'acquisizione delle aree, che curerà la corretta quantificazione e individuazione delle aree, contestualmente alla stipula della convenzione.</p>	<p>Dirigente</p>	<p>2018</p>	<p>Previsto nella Convenzione tipo</p>	
	<p><b>Errato calcolo della monetizzazione delle aree a standard.</b></p>	<p>Monitoraggio da parte dell'amministrazione comunale sui tempi e gli adempimenti connessi alla acquisizione gratuita delle aree.</p>	<p>Dirigente</p>	<p>2018</p>	
	<p><b>Adozione di criteri generali per la individuazione dei casi specifici in cui procedere alle monetizzazioni e per la definizione dei valori da attribuire alle aree, da aggiornare periodicamente.</b></p>	<p>Giunta Comunale</p>	<p>2018</p>		

## MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

		Dirigente	In atto
	Previsione del pagamento delle monetizzazioni contestuale alla stipula della convenzione, al fine di evitare il mancato o ritardato introito, e, in caso di rateizzazione, richiesta in convenzione di idonee garanzie.		

AREA DI RISCHIO		AREA D - Titoli abilitativi edili			
		EDILIZIA			
Servizio		RILASCIO E CONTROLLO DEI TITOLI ABILITATIVI EDILI			
Processo		PROBABILITÀ	IMPATTO	TOTALE	LIVELLO MEDIO
Indice di rischio		3,50	2,25	7,88	MEDIO

Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Assegnazione della pratica a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie.	Informatizzazione delle procedure di protocollo e assegnazione casuale delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento	Dirigente	2018	
Potenziale condizionamento esterno nella gestione dell'istruttoria che può essere favorito dall'esercizio di attività professionali esterne svolte da dipendenti degli uffici, in collaborazione con professionisti del territorio nel quale svolgono tale attività.	Divieto di svolgere attività esterne, se non al di fuori dell'ambito territoriale di competenza, obbligo di dichiarare ogni situazione di potenziale conflitto di interessi.	Dirigente	In atto	
Mancata conclusione dell'attività istruttoria entro i tempi massimi stabiliti dalla legge.	Monitoraggio dei tempi di evasione delle pratiche e delle cause dell'eventuale ritardo; verifica di quelle pratiche che, in astratto, non presentano oggettiva complessità.	Dirigente	In atto	
Errata determinazione del contributo di costruzione da corrispondere, della corretta applicazione delle modalità di rateizzazione dello stesso e sanzione, dell'applicazione delle eventuali sanzioni per il ritardo.	Chiarezza dei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo.	Dirigente	2018	
	Assegnazione di tali mansioni a personale diverso da coloro che hanno curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia.	Dirigente	In atto	
	Inserimento di un sistema di verifica e di report che segnalino gli evidenti scostamenti delle somme quantificate, a parità delle dimensioni complessive dell'opera, o anomalie dello scadenzario.	Dirigente	2018	
Omissioni o ritardi nello svolgimento dell'attività di controllo dei titoli rilasciati; carenza la definizione di criteri per la selezione del campione delle pratiche soggette a controllo.	Regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica (per esempio con sorteggio in data fissa, utilizzando un estrattore di numeri verificabili nel tempo, dando alle pratiche presentate un peso differente in ragione della rilevanza o della problematicità dell'intervento).	Dirigente	2018	

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

<p><b>Omissione o parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio. Applicazione della sanzione pecunaria, in luogo dell'ordine di ripristino.</b></p>	<p>Definizione analitica dei criteri e modalità di calcolo delle sanzioni amministrative pecunarie (comprendivi dei metodi per la determinazione dell'aumento di valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere abusive e del danno arrecato o del profitto conseguito, ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecunaria prevista per gli interventi abusivi realizzati su aree sottoposte a vincolo paesaggistico) e delle somme da corrispondere a titolo di obblazione, in caso di sanatoria; Verifiche, anche a campione, del calcolo delle sanzioni, con riferimento a tutte le fasce di importo.</p>	<p>Dirigente 2018</p>	<p>La normativa stabilisce criteri e modalità di calcolo delle sanzioni.</p>
<p><b>Mancata ingiunzione a demolire l'opera abusiva o di omessa acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito, a seguito del mancato adempimento dell'ordine di demolire.</b></p>	<p>Istituzione di un registro degli abusi accertati, che consenta la tracciabilità di tutte le fasi del procedimento, compreso l'eventuale processo di sanatoria.</p>	<p>Dirigente In atto</p>	
	<p>Pubblicazione sul sito del comune di tutti gli interventi oggetto di ordine di demolizione o ripristino e dello stato di attuazione degli stessi, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza.</p>	<p>Dirigente 2018</p>	
	<p>Monitoraggio dei tempi del procedimento sanzionatorio, comprensivo delle attività esecutive dei provvedimenti finale.</p>	<p>Dirigente In atto</p>	

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

<b>AREA DI RISCHIO</b>	<b>AREA E - PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO.</b>
------------------------	---

Servizio	SETTORE ISTRUZIONE		
Processo	FORMAZIONE GRADUATORIE ASILO NIDO		
Indice di rischio	PROBABILITÀ'	IMPATTO	LIVELLO
	2,50	2,00	5,00
			ATTENZIONE
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Attribuzione punteggi non dovuti al fine di modificare l'ordine della graduatoria.	Pubblicizzazione criteri per la formazione graduatoria Controllo graduatoria da parte soggetto diverso da quello che ha predisposto la graduatoria	Dirigente	In atto
		Dirigente	2018

Servizio	POLIZIA LOCALE		
Processo	RILASCIO DI AUTORIZZAZIONI (passi carribili, autorizzazioni all'installazione di segnaletica, ecc.)		
Indice di rischio	PROBABILITÀ'	IMPATTO	LIVELLO
	2,67	2,25	6,00
			ATTENZIONE
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Disomogeneità delle valutazioni	Individuazione e pubblicazione della documentazione necessaria per l'attivazione delle pratiche e delle richieste di integrazione	Dirigente	2018
Non rispetto delle scadenze temporali	Procedura formalizzata e informatizzata che garantisca la tracciabilità delle istanze. Monitoraggio e periodico reporting dei tempi di evasione istanze, per tipologia di procedimento.	Dirigente	2018
		Dirigente	reportistica

MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

Servizio	SETTORE LAVORI PUBBLICI		
Processo	ASSEGNAZIONE O MOBILITA' ALLOGGI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA		
Indice di rischio	PROBABILITA'	IMPATTO	LIVELLO
	<b>3,00</b>	<b>2,75</b>	<b>MEDIO</b>
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Scarsa trasparenza e poca pubblicità per l'accesso.	Utilizzo di tutti i canali comunicativi previsti dall'Amministrazione Comunale.	Dirigente	In atto
Uso di falsa documentazione o false dichiarazioni per agevolare taluni soggetti e scarso controllo sul possesso dei requisiti dichiarati.	Formalizzazione di tutte le fasi di verifica delle dichiarazioni presentate attraverso apposita circolare e con differenziazione del personale che riceve la domanda e la inserisce nel sistema regionale, rispetto al personale che verifica i requisiti dichiarati.	Dirigente	2018
Disomogeneità nelle valutazioni delle richieste presentate.	Formalizzazione della fase di assegnazione o mobilità, attraverso apposita circolare e con differenziazione del personale che ri-verifica la situazione dell'interessato, rispetto a quello che istruisce la pratica di assegnazione o mobilità.	Dirigente	2018
Servizio	TUTTI I SETTORI		
Processo	ASSEGNAZIONE/CONCESSIONE BENI COMUNALI AD ASSOCIAZIONI ISCRITTE NEL REGISTRO COMUNALE DELLE ASSOCIAZIONI		
Indice di rischio	PROBABILITA'	IMPATTO	LIVELLO
	<b>3,33</b>	<b>2,75</b>	<b>MEDIO</b>
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Scarsa trasparenza / poca pubblicità dell'opportunità	Rigorosa applicazione delle disposizioni regolamentari in materia di assegnazione beni comunali.	Dirigente	In atto
Servizio	TUTTI I SETTORI		
Processo	UTILIZZO DI SALE, IMPIANTI E STRUTTURE DI PROPRIETA' COMUNALE		
Indice di rischio	PROBABILITA'	IMPATTO	LIVELLO
	<b>3,67</b>	<b>2,00</b>	<b>ATTENZIONE</b>
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Scarsa trasparenza / poca pubblicità dell'opportunità	Maggiore pubblicizzazione sul sito comunale delle strutture offerte e dei loro costi e delle modalità di accesso.	Dirigente	10/07/1905

AREA DI RISCHIO		EROGAZIONE DI CONTRIBUTI E BENEFICI ECONOMICI			
Servizio	Processo	TUTTI I SETTORI	PROBABILITÀ	IMPATTO	LIVELLO ATTENZIONE
	Indice di rischio		4,0	1,8	7,0
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note	
Scarsa trasparenza / poca pubblicità delle opportunità.	Utilizzo di tutti i mezzi di comunicazione messi a disposizione dall'Ente per la promozione di una diffusa conoscenza delle opportunità. Standardizzazione e maggior esplicitazione della documentazione necessaria per l'ottenimento del beneficio.	Dirigente	In atto		
Disomogeneità nelle valutazioni delle richieste presentate.	Attuazione di quanto previsto dall'apposito regolamento per quanto riguarda tutte le fasi procedurali relative alla valutazione della richiesta.	Dirigente	In atto		
Uso di falsa documentazione o false dichiarazioni per agevolare taluni soggetti nell'accesso ai benefici e scarso controllo sul possesso dei requisiti dichiarati.	Decisione di assegnazione in equipe (commissione assistenza) di tutte le richieste di contributo, redazione di apposito verbale con motivazione delle valutazioni, documentazione reddituale, attestazione ISEE accertamento vigili. Controlli a campioncine sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà.	Dirigente - Commissione	2018		
Utilizzo del beneficio economico, da parte del destinatario, per finalità diverse da quelle per cui è stato concesso.	Corredare il provvedimento di assegnazione di un atto sottoscritto dal beneficiario nel quale deve essere specificata l'attività per la quale il beneficio è attribuito e l'impegno dello stesso a destinario a detta attività.	Dirigente	2018		
	Controllo circa la destinazione del beneficio all'attività per la quale lo stesso è stato attribuito.	Dirigente	2018		

## CONTROLLI A CAMPIONE

La veridicità delle dichiarazioni attestanti il possesso dei requisiti necessari ai fini di assegnazione di contributi, benefici economici, agevolazioni di qualunque genere, ovvero inserimenti in graduatorie, salvo che l'accertamento dei requisiti non sia previsto prima dell'assegnazione del beneficio, e salvo che l'accertamento non sia già previsto per tutte le dichiarazioni, è accertata attraverso un controllo a campione di quanto dichiarato, determinato dal Dirigente cui afferisce la struttura organizzativa competente per materia in misura non inferiore al 5% del totale delle dichiarazioni ricevute ed utilizzate per la concessione del beneficio economico.

I Dirigenti competenti comunicano al Responsabile della prevenzione della corruzione semestralmente (entro il 30 giugno ed entro il 31 dicembre) e distintamente per ciascuna tipologia di procedimento, il numero delle dichiarazioni pervenute ed utilizzate per l'attribuzione del beneficio economico e il numero dei controlli disposti relativi al semestre precedente, nonché gli esiti dei controlli effettuati.

AREA DI RISCHIO		AREA G - ALTRI PROCESSI ( gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del Codice della Strada, altri processi di competenza della Polizia Locale, gestione inventario, alienazione beni del patrimonio, pagamenti)			
Servizio	Processo	EDILIZIA - POLIZIA LOCALE		LIVELLO	
Indice di rischio		GESTIONE ABUSI EDILIZI	PROBABILITÀ'	IMPATTO	TOTALE
				2,50	7,50
				ATTENZIONE	
Rischio	Azioni			Responsabilità	Tempistica di attuazione
Discrezionalità nelle decisioni di intervento.	Procedura formalizzata a livello di Settore per la gestione delle segnalazioni.	Comandante Polizia Locale	In atto	Comandante Polizia Locale	In atto
Disomogeneità dei comportamenti.	Pianificazione dei controlli e monitoraggio che quanto realizzato sia coerente con il pianificato o comunque sia motivato.	Comandante Polizia Locale	In atto	Comandante Polizia Locale	In atto
Non rispetto delle scadenze temporali	Formalizzazione degli elementi minimi da rilevare nell'eventuale sopralluogo per la definizione del verbale.	Comandante Polizia Locale	In atto	Comandante Polizia Locale	In atto
	Formalizzazione di un archivio interno per i verbali dei sopralluoghi e continuo aggiornamento	Comandante Polizia Locale	In atto	Comandante Polizia Locale	In atto
	Monitoraggio e periodico reporting dei tempi di realizzazione dei controlli in coordinamento con P.L.	Comandante Polizia Locale	In atto	Comandante Polizia Locale	In atto

## MAPPATURA DEI RISCHI E DEI PROCESSI

Servizio	ACQUISTI (economato fund raising)			IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Processo	GESTIONE INVENTARIO COMUNALE					
Indice di rischio	PROBABILITA'			1,75	3,50	ATTENZIONE
		Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Sottrazione del bene da parte dell'utilizzatore/consegnatario.	Verifiche periodiche sulla presenza e destinazione dei beni iscritti ad inventario.	Dirigente	2018			
Elusioni procedure di verifica dei beni assegnati a ciascun consegnatario al fine di non inventariare alcuni beni del Patrimonio.	Procedure di controllo da parte dei consegnatari dei beni. Continuo monitoraggio delle procedure di gestione inventario.	Dirigente	In atto			
Elusione delle procedure di corretta dismissione dei beni al fine di destinare il bene ad uso diverso non pubblico.	Procedure di controllo da parte dei consegnatari dei beni. Continuo monitoraggio delle procedure di gestione inventario.	Dirigente	In atto			
		GARE - PATRIMONIO				
Servizio	ALLENAMENTO BENI DEL PATRIMONIO			IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Processo	PROBABILITA'			2,00	7,67	ATTENZIONE
Indice di rischio	3,83					
		Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
Elusione delle procedure ad evidenza pubblica per favorire particolare soggetto.	Utilizzo sistemi di alienazione di tipo concorrenziale orientate alla massima pubblicità e trasparenza del procedimento.	Dirigente	In atto			
		BILANCIO				
Servizio	EFFETTUAZIONE PAGAMENTI			IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
Processo	PROBABILITA'			2,25	8,63	MEDIO
Indice di rischio	3,83					
		Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note
L'ufficio ragioneria segue il criterio cronologico per l'effettuazione dei pagamenti, in base alla data di ricezione del provvedimento di liquidazione. E' possibile derogare a tale criterio solo a seguito di richiesta motivata e scritta da parte dell'ufficio liquidante, sottoscritta dal responsabile di spesa, oppure nel caso di pagamenti con scadenze tassative che, se non rispettate, comportano l'applicazione di sanzioni o more.	Dirigente	In atto				
Deroga al criterio cronologico per l'effettuazione dei pagamenti da parte dell'ufficio con l'effetto di un trattamento non equo tra i fornitori/beneficiari.						

Servizio		POLIZIA LOCALE				
Processo	Indice di rischio	ACCESSO BANCHE DATI (ACI-PRA, ACI-veicoli rubati, Siatel, InfoCamere, ecc...)		IMPATTO	TOTALE	LIVELLO
		PROBABILITÀ'	3,33	2	6,67	ATTENZIONE
Servizio	Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note	
Processo	Violazione privacy.	Accessi protetti da login e password. Accesso solo per selezionati operatori autorizzati. Registrazione su supporto informatico degli accessi.		2018		
POLIZIA LOCALE		UTILIZZO IMPIANTO DI VIDEOSORVEGLIANZA		IMPATTO	TOTALE	INDICE
Processo	Indice di rischio	PROBABILITÀ'	2,83	2,25	6,38	ATTENZIONE
Servizio	Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note	
Processo	Violazione privacy.	Applicazione del Regolamento per il funzionamento impianti di VDS . Accesso alla Centrale Operativa solo per personale autorizzato.	Comandante Polizia Locale	in atto		
POLIZIA LOCALE		CONTROLLI ANAGRAFICI, COMMERCIALI ED EDILIZI		IMPATTO	TOTALE	INDICE
Processo	Indice di rischio	PROBABILITÀ'	3,83	2	7,67	ATTENZIONE
Servizio	Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note	
Processo	Disomogeneità delle valutazioni e divulgazione dei controlli programmati. Omissioni e/o false attestazioni di servizio.	Istituzione di un gruppo di persone, coordinate da un Ufficiale, che effettui detti controlli, così da assicurare una standardizzazione delle procedure e riservatezza dei controlli. Rotazione tra gli stessi nell'effettuazione dei controlli. Monitoraggio da parte dell'Ufficiale preposto. Visto del Comandante su atti prodotti ed inoltre risultanze ad uffici ed Enti competenti.	Comandante Polizia Locale	2018		

Servizio	POLIZIA LOCALE		
Processo	RICEZIONE DENUNCE/QUERELE ED ATTIVITA' DELEGATA		
Indice di rischio	PROBABILITA'	IMPATTO	TOTALE
	<b>3,17</b>	<b>2,75</b>	<b>8,71</b>
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Rapporti con soggetti che potrebbero indurre ad omissioni, false attestazioni e/o annotazioni di P.G. Comunicazione esiti a soggetti non autorizzati.	Visto del Comandante su atti prodotti. Monitoraggio dell'attività tramite report statistici periodici.	Comandante Polizia Locale	2018
Servizio	POLIZIA LOCALE		
Processo	RILASCIO PERMESSI E AUTORIZZAZIONI		
Indice di rischio	PROBABILITA'	IMPATTO	TOTALE
	<b>2,83</b>	<b>2,25</b>	<b>6,38</b>
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Disomogeneità delle valutazioni. Omissioni su controlli o falsi controlli su autocertificazioni.	Adozione di procedure standard. Monitoraggio dell'attività autorizzatoria tramite report statistici. Formalizzazione di criteri statistici per controlli a campione periodici.	Comandante Polizia Locale	2018
Servizio	POLIZIA LOCALE		
Processo	ACCERTAMENTO SANZIONI		
Indice di rischio	PROBABILITA'	IMPATTO	TOTALE
	<b>2,83</b>	<b>2,75</b>	<b>7,79</b>
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione
Disomogeneità delle valutazioni. Omissioni e/o false dichiarazioni o attestazioni. Rapporti con soggetti che potrebbero indurre ad omissioni. Annullamento o cancellazione dolosa di verbali o preavvisi. Decorrenza dolosa dei termini per la notifica dei verbali.	Formalizzazione procedure standard di ispezioni a campione sull'attività operativa. Carnet dei verbali numerati e nominalmente assegnati. Tracciabilità informatica dell'iter del verbale. Sorveglianza archivi. Comunicazione e registrazione immediata dei verbali redatti su supporto informatico. Accesso loggato alla gestione informatica del sistema verbali e registrazione accessi.	Comandante Polizia Locale	2018

Servizio		POLIZIA LOCALE			
Processo	RISCHIO	PROBABILITA'		IMPATTO	TOTALE
Indice di rischio	2,83		2	5,67	ATTENZIONE
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note	
Disomogeneità delle valutazioni. Rapporti con soggetti che potrebbero indurre ad omissioni e/o false attestazioni o annotazioni. Decisione per la costituzione nei giudizi di opposizione.	Per gli atti di autotutela procedura assegnata a specifico Ufficiale, apposizione del visto del Comandante sugli atti prodotti ed inoltro semestrale al Sindaco. Monitoraggio e reporting periodico circa il numero delle costituzioni in giudizio, dei ricorsi e del loro esito.	Comandante Polizia Locale	2018		
Servizio	BANCHE DATI INFORMATIVE VERBALI DI CONTESTAZIONE	PROBABILITA'		IMPATTO	TOTALE
Processo				2,75	MEDIO
Indice di rischio	3,17		8,71		
Rischio	Azioni	Responsabilità	Tempistica di attuazione	Note	
Cancellazione dolosa di atti constituenti attività sanzionatoria.	Accesso alle banche dati di un numero selezionato di operatori. Accesso ed attività svolta loggata. Accesso con differenti livelli di autorizzazione. Possibilità di annullare o sospendere l'iter di un verbale ma non di cancellarlo definitivamente in modo permanente. Scansione dei verbali prodotti ed archiviazione del verbale cartaceo.	Comandante Polizia Locale	2018		

PROCESSO "SELEZIONE DEL CONTRAENTE" - AFFIDAMENTO DI LAVORI SUPERIORI AD € 640.000,00 ED INFERIORI AD € 1.000.000,00, SERVIZI FORNITURE SUPERIORI AD € 40.000,00 ED INFERIORI ALLA SOGLIA COMUNITARIA AD € 10.000,00.

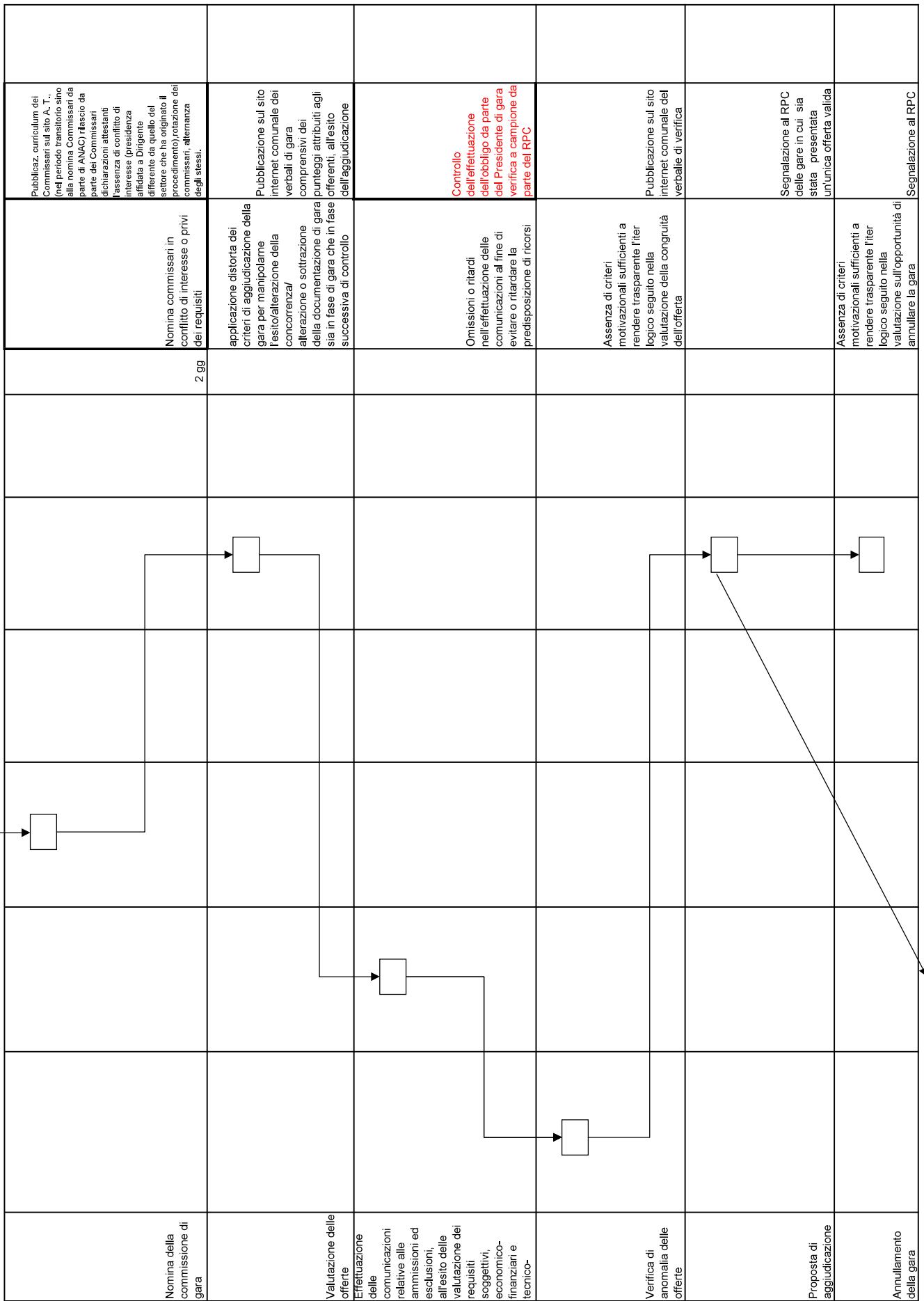
Nomina della commissione di gara							
Verifica delle offerte							
Eseguire le comunicazioni relative alle ammissioni ed esclusioni, allestire delle valutazioni dei requisiti soggettivi, e tecnico-organizzativi							
Verifica di anomalia delle offerte							
Proposta di aggiudicazione							
Annullamento della gara							
Predisposizione Detenza di aggiudicazione							
Determina di aggiudicazione							
Impiego di spesa							
Verifica dei requisiti al fine della stipula del contratto							
Eseguire le comunicazioni di aggiudicazione definitiva							
controlli annuali e stipula del contratto							
l'pubblicazione comunitaria dei Commissari sul sito Amministrazione Transparente (nel periodo transitorio sino alla nomina Commissari da parte di ANAC) il lascio da parte dei Commissari di dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interesse, rottura o alteranza dei commissari, alteranza degli stessi,	2 99						
applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolare l'esito/alterazione della concorrenza/ alterazione o sottrazione della documentazione di gara e/o in fase di gara che agli offerenti all'esito dell'aggiudicazione.							
Omissioni o ritardi nell'effettuazione delle comunicazioni di gara e/o in fase di gara che in base successivo di controllo predisposizione di ricorsi.							
Assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente iter logico seguito nella validazione della congruità dell'offerta							
Pubblicazione su sito internet comunale del verbale di verifica							
Segnalazione al RPC delle gare in cui si è stata presentata un'unica offerta valida							
Assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente iter logico seguito nella validazione sull'opportunità di annullare la gara							
Segnalazione al RPC							
5 99							
30 99							
5 99							
35 99							

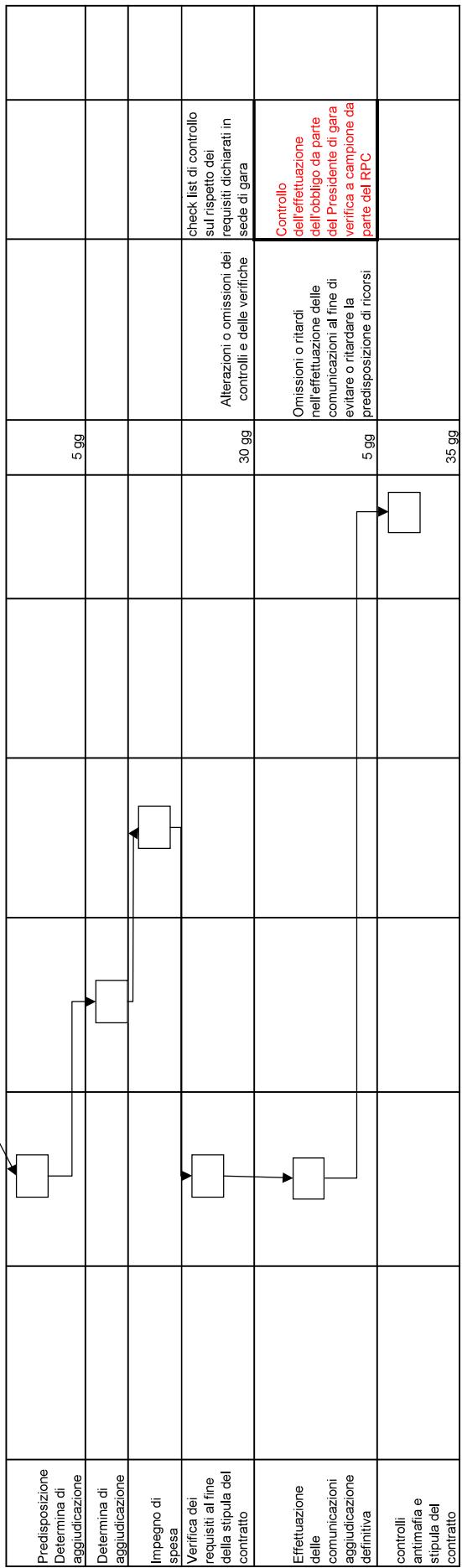
PROCESSO "SELEZIONE DEL CONTRAENTE" - AFFIDAMENTO DI LAVORI SUPERIORI AD € 640.000,00 ED INFERIORI AD € 1.000.000,00, SERVIZI FORNITURE SUPERIORI AD € 40.000,00 ED INFERIORI ALLA SOGLIA COMUNITARIA AD € 10.000,00.

Nomina della commissione di gara								
Valutazione delle offerte								
Eseguire le comunicazioni relative alle ammissioni ed esclusioni, allestire delle valutazioni dei requisiti soggettivi, e tecnico-organizzativi								
Verifica di anomalia delle offerte								
Proposta di aggiudicazione								
Annullamento della gara								
Predisposizione Detenza di aggiudicazione								
Determina di aggiudicazione								
Impiego di spesa								
Verifica dei requisiti al fine della stipula del contratto								
Eseguire le comunicazioni di aggiudicazione definitiva								
controlli annuali e stipula del contratto								
l'pubblicazione comunitaria dei Commissari sul sito Amministrazione Transparente (nel periodo transitorio sino alla nomina Commissari da parte di ANAC) il lascio da parte dei Commissari di dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interesse, rottura o alteranza dei commissari, alteranza degli stessi,	2 99							
applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolare l'esito/alterazione della concorrenza/ alterazione o sottrazione della documentazione di gara e/o in fase di gara che agli offerenti all'esito dell'aggiudicazione.								
Omissioni o ritardi nell'effettuazione delle comunicazioni di gara e/o in fase di gara che in base successivo di controllo predisposizione di ricorsi.								
Assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente iter logico seguito nella validazione della congruità dell'offerta								
Verifica su sito internet comunale del verbale di verifica								
Segnalazione al RPC delle gare in cui si è stata presentata un'unica offerta valida								
Assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente iter logico seguito nella validazione sull'opportunità di annullare la gara								
Segnalazione al RPC								
5 99								
30 99								
5 99								
35 99								

**UFFICIENTI**

FASI	Responsabile servizio affidatario	Servizio Gare e Appalti	Dirigente	Ufficio Istruzione	Commissione giudicatrice	Servizio contratti	TEMPI	RISCHI	MISURE/AZIONI PREVENTIVE	NOTE
Richiesta									definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa, modalità discrizionali per l'individuazione degli stessi ad essere successivamente inviati	verifica se presente nel programma triennale opere pubbliche o nei programmi biennali forniture e servizi
Predisposizione Determinazione a contrarre e atti di gara									utilizzo di prescrizioni normative minime atte a favorire la maggior partecipazione	
Determinazione a contrarre							5gg		presenza nel capitolato di elementi oggettivi e misurabili	
Pubblicazione bando							6gg			
Gestione delle informazioni complementari							35gg	scarsa trasparenza/alterazione della concorrenza	utilizzo di tutti i canali normativi e di Piattaforme informatiche	
Trattamento e custodia della documentazione di gara								Disomogeneità/ Discrezionalità nella gestione delle informazioni ai concorrenti	Accessibilità online della scadenza del termine di presentazione delle offerte, della data e ora di arrivo da parte degli addetti all'ufficio Protocollo. In caso (ormai prevalente) di gare on line la Piattaforma garantisce l'inviabilità della segretezza e la non	
									Alterazione o sottrazione della documentazione di gara	

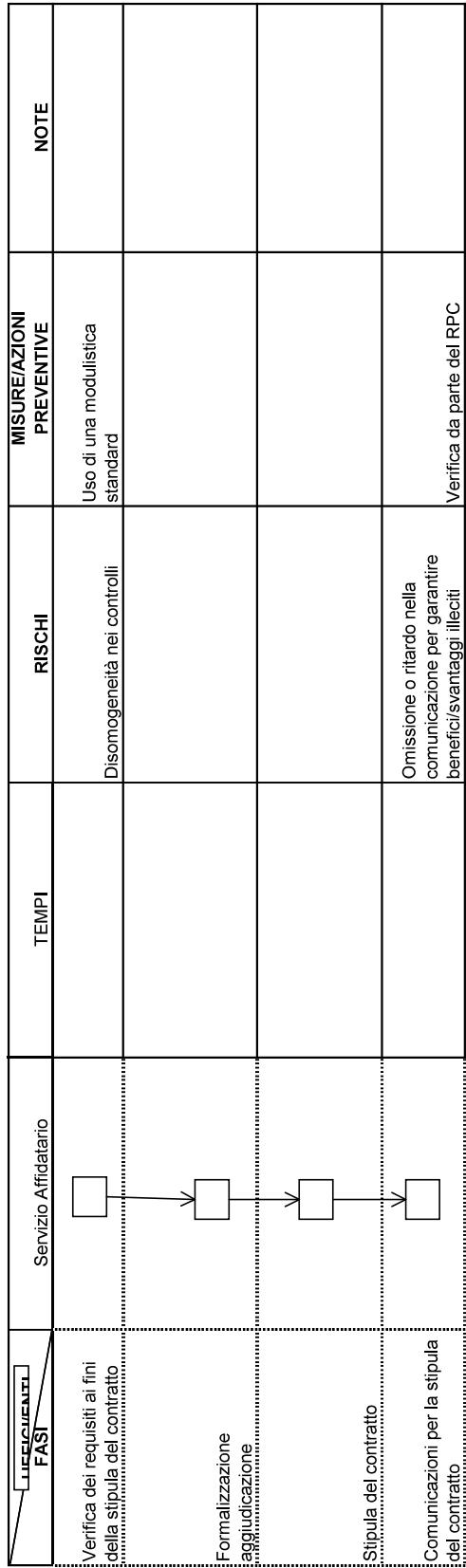




**PROCESSO: SELEZIONE DEL CONTRAENTE PER SERVIZI E FORNITURE**

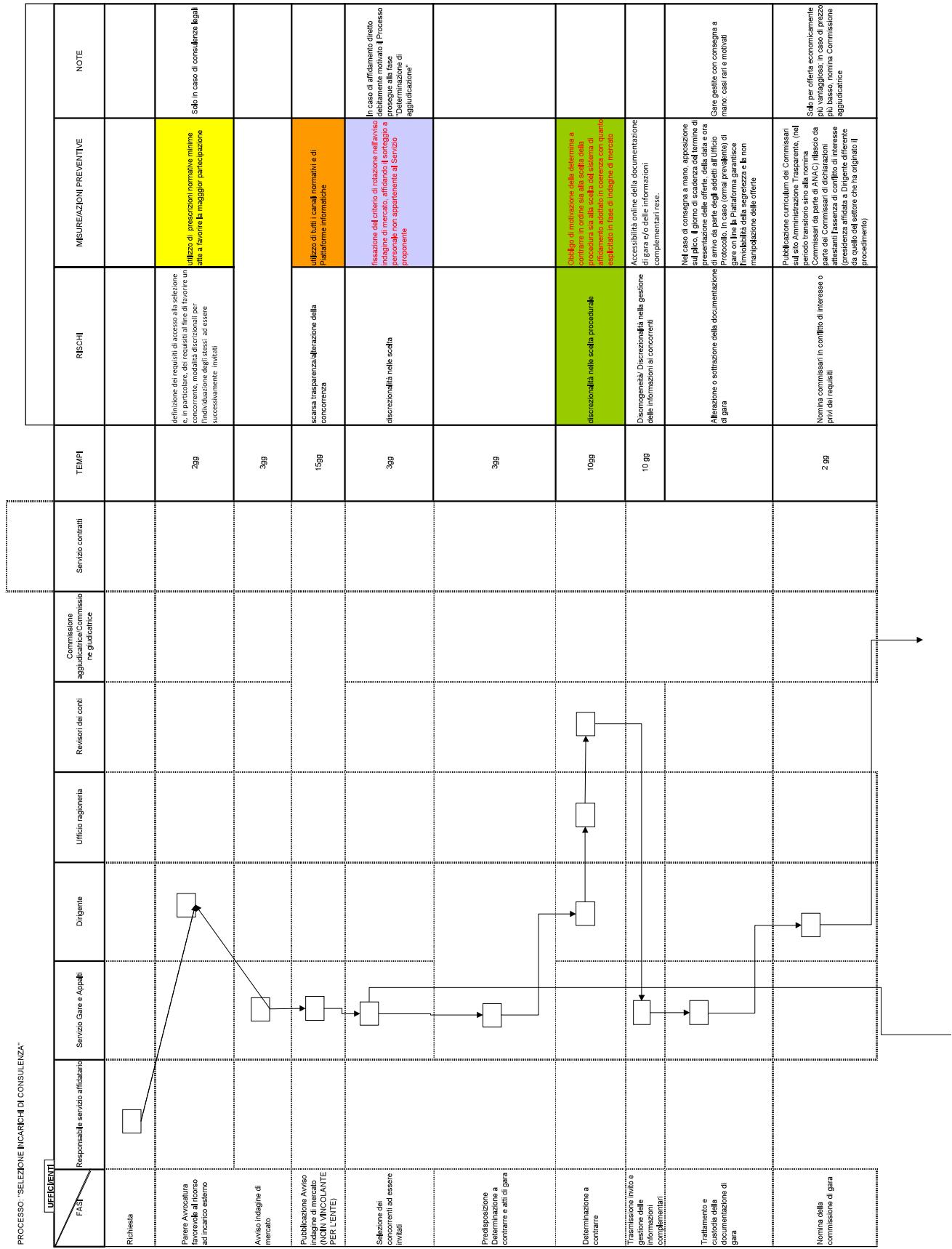
FASI	LICENCIANT	Servizio affidatario	Protocollo	TEMPI	RISCHI	MISURE/AZIONI PREVENTIVE	NOTE
Determinazione a Contrarre					Evasione delle regole di affidamento negli appalti mediante l'impersonal utilizzo dei sistemi di affidamento	Obligo della motivazione nella determina a contrarre sia per la scelta della procedura, sia per il sistema di affidamento adottato	
Trasmissione invito e gestione delle informazioni e acquisizione preventivi					Azioni e comportamenti tesi a condizionare indebitamente la platea dei partecipanti	Accessibilità online di documentazione e informazioni Utilizzo clausole standard con riguardo alle garanzie e alla tracciabilità dei pagamenti	
Trattamento della documentazione della gara prima del termine della presentazione delle offerte					Alterazione o sottrazione della documentazione di gara	Disposizioni standard di tutela	
Trattamento della documentazione della gara					Disomogeneità Discrezionalità nell'applicazione dei criteri	Predisposizione di modelli standard per valutare i requisiti	
Verifica dei requisiti di partecipazione e gestione della gara					Disomogeneità nella trasparenza	Pubblicazione sul sito dell'iter valutativo	
Valutazione delle offerte					Disomogeneità nella trasparenza	Verifica di eventuali anomalie nelle offerte	Controllo da parte dell'RPC
Verifica di eventuali anomalie nelle offerte						Conclusione o annullamento della gara	

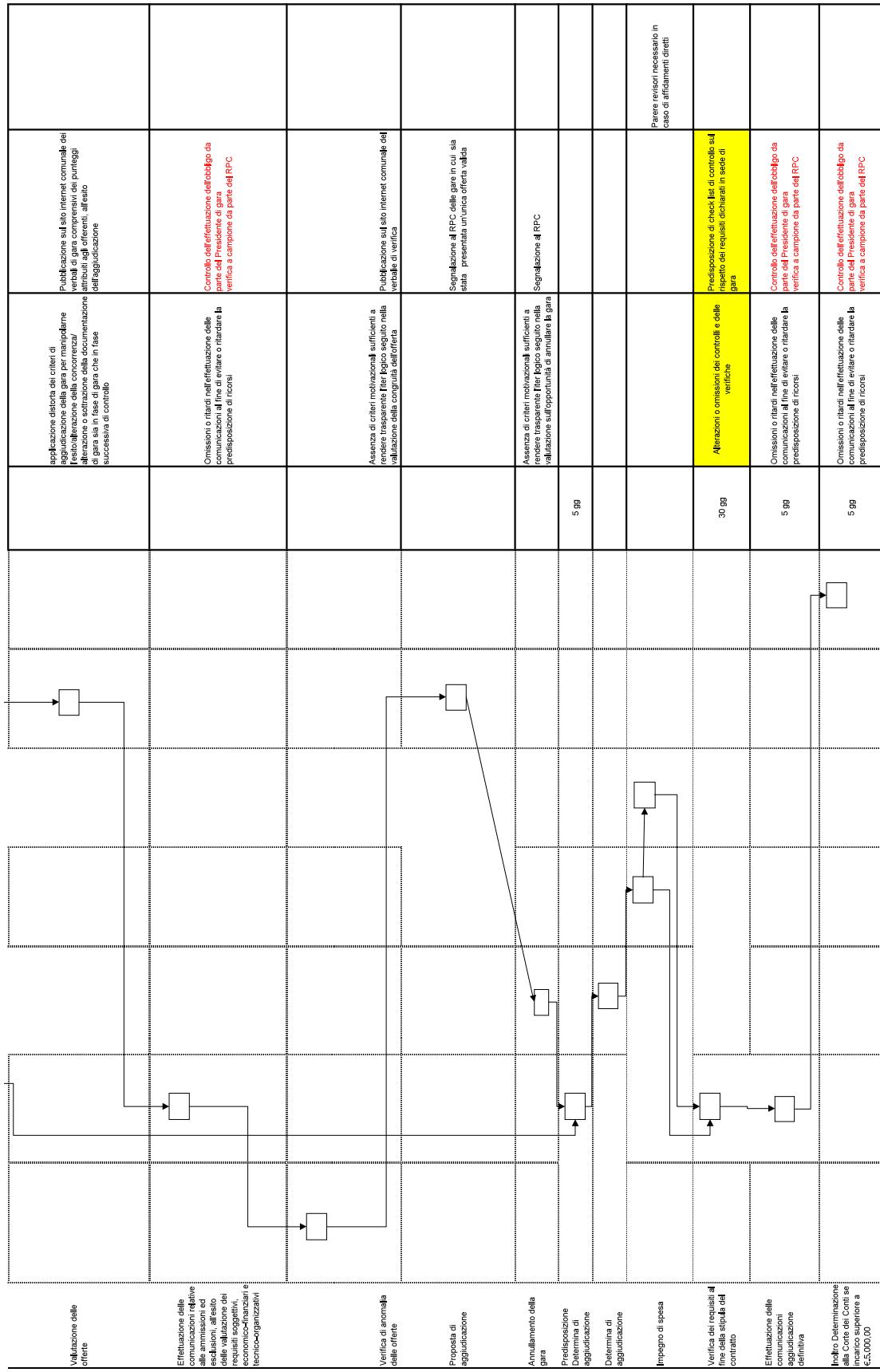
PROCESSO: VERIFICA AGGIUDICAZIONE ESTIPULA DEL CONTRATTO PER SERVIZI E FORNITURE



UFFICIENTI FASI	RESPONSABILE SERVIZIO AFFIDATARIO SERVIZI/FORNITURE	DIRETTORE COMPETENTE	UFFICIO RAGIONERIA	TEMPI	RISCHI	MISURE/AZIONI PREVENTIVE	NOTE
Riscontro necessità					Discrezionalità nella scelta (non prioritarietà), rispondenza agli effettivi obiettivi dell'Ente, fabbisogno complessivo dell'Ente evitando frazionamenti.	Uso programma triennale finalizzato a monitorare lo sviluppo del fabbisogno nel tempo e tra i diversi uffici dell'Ente, al fine di contenere il rischio di frazionamenti.	
Predisposizione affidamento diretto					Disomogeneità/ Discrezionalità nella stabilizzazione della congruità dei prezzi	Spiegazione dei criteri utilizzati nella formulazione dei prezzi con preferenza per l'utilizzo di prezziari nazionali, regionali o provinciali (es. camera di commercio); indagine di mercato.	
dete a contrarre per impegno di spesa: individuazione della procedura con cui si approvano gli atti di gara. Capitolato + schede tecniche + standardi prodotti e servizi + lettera invito				10 gg	scelta operatore economico arbitraria e in contrasto con i principi del codice contratti esempi( mancata rotazione per più anni ) alterazioni concorrenza scelta di prodotti/servizi fuori standard di mercato (troppo costosi o poco performanti)	Usa di principi e standard di scelta (es. rotazione) delineati o esplicitati. Ricorse a comparazioni/indagini di mercato finalizzate alla determinazione di prezzi congrui affidamento su. Meps previa verifica del prezzo più basso , motivazione in ordine all'rispondenza del servizio/ prodotto rispetto agli standard prestazionali del CSA e ai prezzi di riferimento di mercato	
Scelta ditta affidamento				2 gg			
determina di affidamento				5 gg			Evidenza pubblica
Firma determina				5 gg			Pubblicazione alto
Impegno di spesa				1 gg			
Comunicazione affidamento a impresa				5 gg			
Controlli su aggiudicatario per requisiti				6 gg		verifica possesso requisiti	
controllo sulla conformità agli standard CSA						Diiformità rispetto ai fabbisogni	verifica conformità dei prodotti/servizi rispetto alle specifiche tecniche e quantitativi previsti da CSA

PROCESSO: "SELEZIONE INCARICHI DI CONSULENZA"

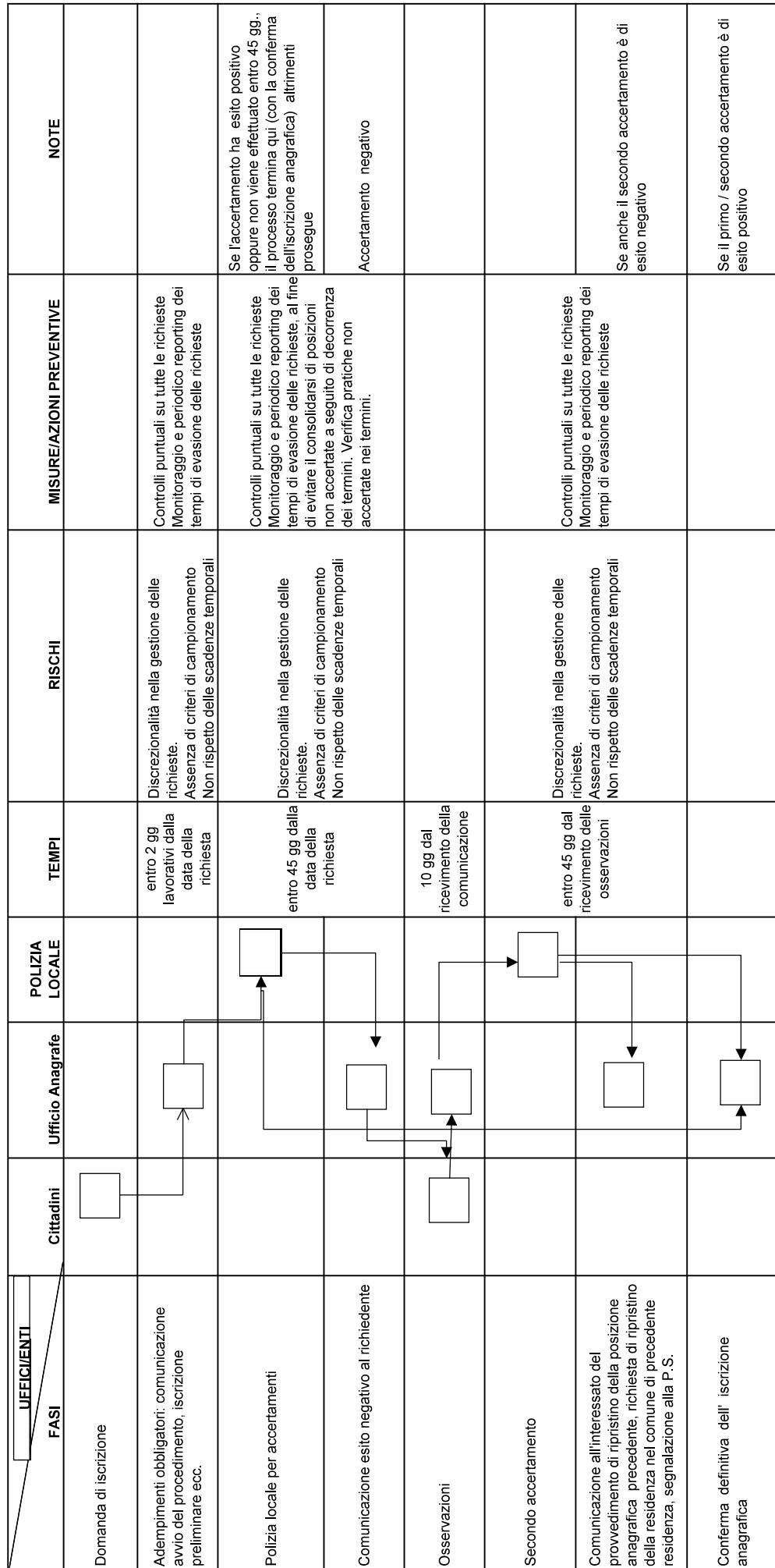




PROCESSO: GESTIONE ACCERTAMENTI RELATIVI A ISCRIZIONI ANAGRAFICHE D'UFFICIO

UFFICI/ENTI	FASI	segnalazione di altri Enti o uffici o terzi	interessato	Ufficio Anagrafe	POLIZIA LOCALE	TEMPI	RISCHI	MISURE/AZIONI PREVENTIVE	NOTE
Segnalazione posizione anagrafica da accettare/regolarizzare									Se l'accertamento ha esito negativo oppure se l'interessato ottiene all'invito regolarizzando la propria posizione, il processo termina qui
Polizia locale per accertamenti					al ricevimento della segnalazione		Discrezionalità nella gestione delle segnalazioni. Non rispetto delle scadenze temporali	Controlli puntuali su tutte le segnalazioni. Monitoraggio e periodico reporting del rispetto degli adempimenti di legge	Se l'accertamento ha esito positivo e l'interessato non ottiene all'invito regolarizzando la propria posizione, il processo prosegue
Invito al cittadino per la regolarizzazione della posizione anagrafica Avvio procedimento						20 gg dal ricevimento della comunicazione			Se gli ulteriori accertamenti danno esito negativo oppure se l'interessato ottiene regolarizzando la propria posizione, il processo termina qui
Osservazioni							tempistica variabile in funzione della complessità della	Controlli puntuali su tutte le richieste Monitoraggio e periodico reporting del rispetto degli adempimenti di legge	Se anche gli ulteriori accertamenti danno esito positivo
Ulteriori accertamenti							Non rispetto degli adempimenti previsti dall'ordinamento anagrafico pratica - tempo massimo 1 anno		Se il primo / secondo accertamento è di esito negativo
Adozione provvidenziale Iscrizione a Ufficio/ comunicazione all'interessato									Archiviazione pratica (senza adozione del provvedimento) oppure regolarizzazione a domanda dell'interessato

**PROCESSO: GESTIONE ACCERTAMENTI RELATIVI ALLA RESIDENZA**



SERVIZIO PERSONALE  
PROCESSO: RECLUTAMENTO\*

	UFFICIENTI	FASI	Servizio Personale	Presidente Commissione	Tutti i componenti Commissione	Dirigenti	Candidati	Protocollo	TEMPI**	RISCHI	MISURE/AZIONI PREVENTIVE
Indizione											
Emanazione bando									10 gg.	Scarsa trasparenza/poca pubblicità delle opportunità	Verifica conoscenza modalità e tempistica di pubblicazione dei bandi
Presentazione domande									30 gg.	Mancata presa in carico di domande di partecipazione	Protocolizzazione tempestiva
Nomina Commissione giudicatrice, composta dal Dirigente del Settore cui afferisce assunzione, Presidente di diritto, e da n. 2 componenti esperti indicati dal Presidente stesso										Irregolare composizione della Commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari. Mancata applicazione parità di genere	Applicazione dei criteri per la composizione delle Commissioni e verifica che i componenti non abbiano legami di parentele con i concorrenti
Prima seduta Commissione									10 gg.	Previsione di requisiti di accesso "personalizzati", insufficienza di meccanismi oggettivi idonei a verificare il possesso dei requisiti in relazione alla posizione da ricoprire ed abuso nel processo allo scopo di reclutare candidati particolari	Attuazione rigorosa del regolamento di accesso. Applicazione dei criteri per ridurre la difficoltà di meccanismi di casuistici nella predisposizione delle prove, utilizzo griglie di valutazione.
Esplicitamento, correzione prove e formazione graduatoria									10 gg.	Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità, quali ad es. la regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione allo scopo di restringere candidati particolari	Indicazioni da parte del Presidente circa i componenti della Commissione. Attuazione peditiva di quanto previsto dal regolamento di accesso
Approvazione graduatoria finale e nomina vincitore										Inosservanza delle regole di preferenza e precedenza	Attenta verifica delle domande di partecipazione. Attuazione rigorosa del regolamento di accesso.
Assunzione in servizio mediante stipulazione contratto individuale di lavoro										Mancata verifica del possesso di requisiti e titoli	Effettuazione dei controlli a mezzo check list sul frontespizio del fascicolo personale, con attestazione del Responsabile

\*la presente mappatura si applica anche nel caso di procedura con applicazione riserva agli interni per progressione di carriera  
\*\*la tempistica ha valore indicativo. I termini massimi sono dettagliatamente disciplinati dal Regolamento di accesso agli impieghi

NOTE						
La fase dell'indizione presuppone che sia stato approvato il programma dei fabbisogni e siano state espletate le procedure di mobilità obbligatoria						

**PROCESSO: ACCERTAMENTI TRIBUTI COMUNALI**

<b>FASI</b>	<b>UFFICI/ENTI</b>	Dirigente di Settore	Responsabile Servizio Tributi	Dipendente controllore	<b>TEMPI</b>	<b>RISCHI</b>	<b>MISURE/AZIONI PREVENTIVE</b>	<b>NOTE</b>
Utilizzo dell'apposita funzione del programma gestionale che elabora l'elenco delle posizioni a debito				gennaio	Assenza criteri di controllo	utilizzo dell'elenco predisposto e definizione di un ordine di priorità	Check list degli elementi da controllare: dichiarazioni presentate, esattezza delle denunce inserite, verifiche su percentuale e mesi di possesso, contitolari, effettiva titolarità e atti presenti in conservatoria, residenza anagrafica	in caso di accertamento con adesione, impegno di prima persona da parte del Responsabile del Servizio nei rapporti con i contribuenti
Verifiche dettagliate sulle posizioni dei contribuenti con controlli incrociati tra varie banche dati interne ed esterne (Urbis, Sister, Punto Fisco per contratti locazione, attivazione utenze energia elettrica e gas, banca dati TARI)					Disomogeneità nelle valutazioni			Non rispetto scadenze temporali per l'emissione degli atti di accertamento con conseguente prescrizione degli stessi
Predisposizione ed emissione dell'atto di accertamento					entro il 31/12		Monitoraggio tempi di evasione dei controlli Verifica periodica da parte del Responsabile del Servizio Verifica ulteriore e finale con firma dell'accertamento da parte del Dirigente	

**PROCESSO: RIMBORSI TRIBUTI COMUNALI**

<b>FASI</b>	<b>UFFICI/ENTI</b>	Dirigente di Settore	Responsabile Servizio tributi	Dipendente controllore	<b>TEMPI</b>	<b>RISCHI</b>	<b>MISURE/AZIONI PREVENTIVE</b>	<b>NOTE</b>
Ricezione istanze ed affidamento dell'incarico di effettuazione dei rimborsi ad un dipendente dell'ufficio						Incompatibilità del dipendente incaricato	Verifica preventiva sulla inesistenza di cause di incompatibilità	
Accoglimento/rigetto richiesta ed evasione/diniego del rimborso					entro 180 gg.	Rimborso di somme non dovute	Verifiche sulla posizione del contribuente con controlli sulla fondatezza della richiesta Controllo sui rimborsi effettuati da parte del Responsabile del Servizio	Verifica ulteriore e finale con firma di approvazione dell'elenco da parte del Dirigente

```

graph TD
    A[Step 1] --> B[Step 2]
    B --> C[Step 3]
    C --> D[Step 4]
    D --> E[Step 5]
  
```

**PROCESSO: ANNULLAMENTO/RETTIFICA ATTI DI ACCERTAMENTO TRIBUTI COMUNALI**

<b>FASI</b>	<b>UFFICI/ENTI</b>	Dirigente di Settore	Responsabile Servizio tributi	Dipendente controllore	<b>TEMPI</b>	<b>RISCHI</b>	<b>MISURE/AZIONI PREVENTIVE</b>	<b>NOTE</b>
Ricezione istanze ed affidamento dell'incarico di redazione degli atti ad un dipendente dell'ufficio					in atto	Incompatibilità del dipendente incaricato	Verifica preventiva sulla inesistenza di cause di incompatibilità	
						Verifiche sulla posizione del contribuente con controlli sulla fondatezza della richiesta		
						Annullamento/rettifica di avvisi senza motivazione al fine di agevolare il contribuente	Prima verifica del contenuto del provvedimento da parte del Responsabile del Servizio	
							Verifica finale del contenuto del provvedimento e firma dell'atto da parte del Dirigente	

```

graph TD
    A[Step 1: Reception of requests and assignment of tasks to a staff member] --> B[Step 2: Verification of the taxpayer's position with controls on the validity of the request]
    B --> C[Step 3: Cancellation or rectification of notices without motivation to ease the taxpayer]
    C --> D[Step 4: Final verification of the document content and signature by the Director]
  
```

PROCESSO: EROGAZIONE DI CONTRIBUTI AD ASSOCIAZIONI

PROCESSO: EROGAZIONE DI CONTRIBUTI A CITTADINI

PROCESSO: EROGAZIONE DI CONTRIBUTI A CITTADINI - PROCEDURE CON BANDO

UFFICI/ENTI	FASI	Regione/altro ente	cittadino	protocollo	Commissione di valutazione	ufficio servizi sociali	TEMPI	RISCHI	MISURE/AZIONI PREVENTIVE	NOTE
Pubblicazione del bando regionale/altro ente										
Determinazione di adesione al bando e pubblicazione del bando										
Richiesta di contributo										
Protocollo e scansione										
Verifica completezza e requisiti della richiesta rispetto al bando (requisiti soggettivi ISEE)										
Valutazione della situazione socio-economica										
Determinazione di concessione e assunzione impegni di spesa										
Comunicazione al beneficiario della concessione del contributo.										
Liquidazione del contributo										
Controllo e verifica a campione delle auto certificazioni e della documentazione consegnata dai beneficiari										
Controllo dell'utilizzo del beneficio economico										

PROCESSO: ASSEGNAZIONE ALLOGGI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

UFFICIENTI	FASI	ufficio di Piano	cittadino	ufficio servizi sociali	altro ufficio comunale	TEMPI	RISCHI	MISURE/AZIONI PREVENTIVE	NOTE
Predisposizione del piano annuale relativo alla ricognizione degli alloggi disponibili all'assegnazione, per l'anno solare successivo.						entro il 31 ottobre di ogni anno	Scarsa trasparenza/poca pubblicità dell'avviso	Pubblicazione online sul sito comunale	
Publicazione avviso di disponibilità alloggio						2 volte all'anno - avviso rimane aperto 30 gg	Scarsa trasparenza/poca pubblicità dell'avviso	Pubblicazione online sul sito comunale	
Richiesta di assegnazione alloggio (inserimento da parte del cittadino della domanda sul sistema regionale).									
Supporto all'inserimento della domanda del cittadino sul sistema regionale									
Valutazione del sistema regionale della situazione socio-economica e predisposizione della graduatoria									
Determinazione di approvazione e pubblicazione della graduatoria									
Accettazione dell'unità abitativa da parte dell'assegnatario.									
Controllo e verifica delle autocertificazioni e della documentazione consegnata dalle persone avvertite all'alloggio.									
Determinazione di assegnazione degli alloggi agli aventi diritto									
Stipula del contratto									
Consegna alloggio									
Ocupazione dell'alloggio e trasferimento della residenza da parte del cittadino									
						entro 30 gg, dall'avvenuta consegna dell'alloggio			

## RIEPILOGO LIVELLO DI RISCHIO

AREA DI RISCHIO	PROCESSO	INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITÀ'						VALORI PROBABILITÀ'	INDICI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO				VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO	
		DISCREZIONALITÀ'	SULVANZA ESTERNA	COMPLESSITÀ DEL PROCESSO	VALORE ECONOMICO	FRAZIONABILITÀ DEL PROCESSO	CONTROLLI		A	B1	B2	B3	B4	
		A1	A2	A3	A4	A5	A6							
ACQUISIZIONI E PROGRESSIONI DI PERSONALE	RECLUTAMENTO DEL PERSONALE	2	5	1	5	1	2	2,67	1	1	2	5	2,25	6,00
	CONFERIMENTO INCARICHI ESTERNI	3	5	1	3	1	4	2,83	1	1	1	5	2,00	5,67
	GESTIONE ECONOMICA E GIURIDICA DEL PERSONALE	2	2	1	5	1	2	2,47	2	1	1	5	2,25	4,88
	DEFINIZIONE DELL'OGGETTO DI AFFIDAMENTO	4	5	1	5	1	4	3,33	1	1	1	5	2,00	6,67
	INDIVIDUAZIONE DELLO STRUMENTO/ISTITUTO DELL'AFFIDAMENTO	3	5	1	5	1	4	3,17	1	1	1	5	2,00	6,33
	REQUISITI DI QUALIFICAZIONE	2	5	1	5	1	4	3,00	1	1	2	5	2,25	6,75
AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	CRITERI DI AGGIUDICAZIONE	3	5	1	5	1	4	3,17	1	1	1	5	2,00	6,33
	VALUTAZIONE DELLE OFFERTE	2	5	1	5	1	4	3,00	1	1	2	5	2,25	6,75
	VERIFICA DELLA EVENTUALE ANOMALIA DELLE OFFERTE	2	5	1	5	1	4	3,00	1	1	1	5	2,00	6,00
	PROCEDURE NEGOZIATE	3	5	1	5	5	4	3,83	2	1	1	5	2,25	8,63
	AFFIDAMENTI DIRETTI	4	5	1	5	5	4	4,00	1	1	2	5	2,25	9,00
	REVOCA DEL BANDO	3	5	1	5	1	4	3,17	1	1	1	5	2,00	6,33
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATORI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO PROVVEDIMENTI	REDAZIONE DEL CRONOPROGRAMMA	4	5	3	5	1	4	3,67	1	1	1	5	2,00	7,33
	VARIANTI IN CORSO DI ESECUZIONE AL CONTRATTO	2	5	1	5	5	4	3,67	1	1	1	5	2,00	7,33
	SUBAPPALTO	2	5	1	5	5	2	3,33	1	1	1	5	2,00	6,67
	UTILIZZO DI REMEDI DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE ALTERNATIVI A QUELLE GIURISDIZIONALI	3	5	1	5	1	2	2,83	1	1	1	5	2,00	5,67
	FORMAZIONE GRADUATORIE ASILO NIDO	1	5	1	3	1	4	2,50	1	1	1	5	2,00	5,00
	RILASCIO DI AUTORIZZAZIONI (passi carabini, autorizzazioni all'installazione di segnalética, ecc.)	2	5	1	3	1	4	2,67	2	1	1	5	2,25	6,00
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATORI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO PROVVEDIMENTI	ASSEGNAZIONE O MOBILITÀ ALLOGGI A SCELTA INDIVIDUALE PUBBLICA ASSIGNAZIONE/CONCESSIONE BENI COMUNALI AD ASSOCIAZIONI ISCRITTE NEL REGISTRO COMUNALE DELLE ASSOCIAZIONI	2	5	1	5	1	4	3,00	4	1	1	5	2,75	8,25
	UTILIZZO DI SALE, IMPIANTI E STRUTTURE DI PROPRIETÀ COMUNALE	4	5	1	5	1	4	3,33	4	1	1	5	2,75	9,17
	EROGAZIONE DI CONTRIBUTI E BENEFICI ECONOMICI	4	5	1	5	5	4	4,00	1	1	1	4	1,75	7,00
	PROCESSI DI PIANIFICAZIONE GENERALE	3	5	3	5	5	4	4,17	2	1	2	5	2,50	10,42
	PROCESSI DI PIANIFICAZIONE ATTUATIVA	3	5	1	5	5	4	3,83	2	1	2	5	2,50	9,58
	RILASCIO E CONTROLLO DEI TITOLI ABILITATIVI EDILIZI	1	5	1	5	5	4	3,50	1	1	2	5	2,25	7,88
ALTRI PROCESSI ( gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del Codice della Strada, altri processi di competenza della Polizia Locale, gestione inventario, alienazione beni del patrimonio, pagamenti)	GESTIONE INVENTARIO COMUNALE	3	2	1	1	1	4	2,00	1	1	1	4	1,75	3,50
	ALIENAZIONE BENI DEL PATRIMONIO	3	5	1	5	5	4	3,83	1	1	1	5	2,00	7,67
	EFFETTUAZIONE PAGAMENTI	3	5	1	5	5	4	3,83	2	1	1	5	2,25	8,63
	ACCESSO BANCHE DATI	4	5	3	3	1	4	3,33	1	1	1	5	2,00	6,67
	UTILIZZO IMPIANTO DI VIDEOSORVEGLIANZA	4	2	1	1	5	4	2,83	2	1	1	5	2,25	6,38
	CONTROLLI ANAGRAFICI, COMMERCIALI ED EDILIZI	3	5	1	5	5	4	3,83	1	1	1	5	2,00	7,67
	RICEZIONE DENUNCE/QUERELE ED ATTIVITÀ DELEGATA	3	5	1	5	1	4	3,17	4	1	1	5	2,75	8,71
	RILASCIO PERMESSI E AUTORIZZAZIONI	3	5	1	3	1	4	2,83	2	1	1	5	2,25	6,38
	ACCERTAMENTO SANZIONI	3	5	1	3	1	4	2,83	4	1	1	5	2,75	7,79
	RICORSI	3	5	1	3	1	4	2,83	1	1	1	5	2,00	5,67
	BANCHE DATI INFORMATIVE VERBALI DI CONTESTAZIONE	4	5	1	5	4		3,17	4	1	1	5	2,75	8,71

Livello di Rischio	
< 3	Nessun rischio
da 3 a 7	Attenzione
da 8 a 12	Medio
da 13 a 20	Serio
> 20	Pericoloso