



COMUNE DI BERZO SAN FERMO

PROVINCIA DI BERGAMO

Via Mons. Trapletti n. 15 – 24060
Tel. 035/821122 – Fax 035/821442
P.I. e C.F. 00566590162

PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE 2019-2021

SEZIONE I: IL PIANO ANTICORRUZIONE

1. Introduzione

La legge 6 novembre 2012 numero 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*, reca le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione. 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 prevede, all’art. 6, 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.

In conformità a quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, l’Autorità ha adottato l’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA). Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all’applicazione della normativa, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente. L’Autorità ha già avuto modo di evidenziare che anche se la prospettiva del Piano è di durata triennale, il comma 8 è chiaro nello specificare che esso deve essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio.

Quindi le amministrazioni sono tenute ad adottare, ciascun anno entro il 31 gennaio, un nuovo completo PTPC che include anche una apposita sezione dedicata alla trasparenza.

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 del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Il legislatore della legge 190/2012 non si riferisce alle sole fattispecie *“tecnico-giuridiche”* di cui agli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale, ma estende la nozione di corruzione a tutti i delitti contro la pubblica amministrazione e ad 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, ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l’azione sinergica delle seguenti istituzioni:

- l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell’efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all’attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il Comitato interministeriale, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l’attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, 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, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
- la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);

- le pubbliche amministrazioni che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio Responsabile delle prevenzioni della corruzione;
- gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione/contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

2.1 destinatari della normativa anticorruzione

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.

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).

All'interno dell'ente i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione sono:

- Il Responsabile della prevenzione della corruzione, sul cui ruolo e poteri l'Autorità ha recentemente adottato la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione.

In particolare, nella delibera citata sono state fatte considerazioni generali sui poteri di controllo e verifica del RPCT sul rispetto delle misure di prevenzione della corruzione, mentre si è rinviato alla Delibera 833/2016 per i poteri conferiti al RPCT per l'accertamento delle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi e a successivi atti regolatori per i poteri istruttori in caso di segnalazioni di whistleblower.

Il RPCT è una figura chiave nelle amministrazioni e negli enti per assicurare l'effettività al sistema di prevenzione della corruzione, l'ANAC attribuisce un rilievo particolare alla scelta di tale figura.

Considerato il ruolo importante e delicato che il RPCT svolge in ogni amministrazione e nei rapporti con l'ANAC, già nel PNA 2016, l'Autorità aveva ritenuto opportuno sottolineare che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari. Secondo l'aggiornamento 2018 del PNA 2016, l'amministrazione è tenuta a considerare tra le cause ostative allo svolgimento e al mantenimento dell'incarico le condanne in primo grado di cui al decreto legislativo 235/2012, art. 7 comma 1 lett. a) - f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione» (ANAC, delib. 1074 del 21/11/2018, pag. 17). L'Autorità ritiene che il RPCT debba sempre dare tempestiva comunicazione all'amministrazione presso cui

presta servizio di aver subito eventuali condanne di primo grado, almeno tra quelle relative alle disposizioni sopra richiamate. L'amministrazione, ove venga a conoscenza di tali condanne, è tenuta alla revoca dell'incarico di RPCT.

I provvedimenti di revoca devono essere tempestivamente comunicati all'Autorità come disciplinato nel regolamento approvato con deliberazione ANAC n. 657/2018.

Il RCPT in sintesi ha il dovere di:

- elaborare e proporre all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1 c. 8 L. 190/2012);
- comunicare agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigilare sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTPC;
- proporre le modifiche del PTPC, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- d'intesa con il responsabile competente, deve verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- annualmente deve pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora il dirigente/responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile deve riferire sull'attività svolta;
- segnalare 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);
- indicare 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);
- segnalare 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);
- quando richiesto, riferire 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);
- quale responsabile per la trasparenza, svolgere 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).
- quale responsabile per la trasparenza, segnalare 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);
- 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);
- 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);
- 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).

- la Giunta Comunale che adotta il P.T.C.P. e gli aggiornamenti annuali;

- i responsabili di settore che partecipano alla predisposizione e all'adozione del piano: la collaborazione dei responsabili con il RPC è fondamentale per definire e programmare le misure contenute nel piano;
- l'ufficio procedimenti disciplinari;
- i dipendenti dell'ente che partecipano ai processi di gestione del rischio, osservano le misure contenute nel piano e nel codice di comportamento e segnalano le situazioni di illecito al Responsabile.

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.

Il PNA 2016 evidenzia 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".

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, "di norma", sul segretario.

3. IL PNA E IL PTPC

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

Il primo Piano nazionale anticorruzione è stato approvato dall'Autorità l'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 PNA.

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

Detto PNA 2016 è stato aggiornato: nel 2017, con la deliberazione del Consiglio dell'Autorità numero 1208 del 22 novembre 2017; nel 2018, con la deliberazione numero 1074 del 21 novembre 2018.

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.

Riguardo alla "gestione del rischio" di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha ritenuto di confermare l'impianto fissato nel 2013. Infatti, l'Autorità ha svolto 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 propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

La norma precisa che "il piano è approvato dalla giunta" (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

L'elaborazione e la stesura del piano coinvolge in primo luogo il Segretario Comunale, Responsabile della prevenzione della corruzione, i Responsabili di settore e i dipendenti che hanno il dovere di collaborare col responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente (art. 8 del DPR 62/2013).

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:

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

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "amministrazione trasparente" nella sezione "altri contenuti" "prevenzione della corruzione", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

3.1. 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".

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

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".

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.

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

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 fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

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

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 pecuniaria 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 pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

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 comminate 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.

4. Anticorruzione e trasparenza

La trasparenza è uno degli strumenti principali, se non lo strumento principale, per prevenire e contrastare la corruzione che il legislatore ha individuato con la legge 190/2012.

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

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

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 perseguimento 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”.

In conseguenza dell'abrogazione della norma che prevedeva il 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 PTPC in una “apposita sezione”.

4.1. L'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".

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.

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).

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)".

L'accesso generalizzato deve 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 oppostive 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 perseguimento 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).

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".

4.2. La trasparenza delle gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 il Codice dei contratti pubblici, come modificato dal decreto delegato 19 aprile 2017 numero 56, ha sensibilmente innalzato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici 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.

Il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti siano 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. Gestione del rischio

La gestione del rischio rappresenta il contenuto principale del piano; le principali fasi del processo di gestione del rischio sono: analisi del contesto, valutazione del rischio, trattamento del rischio.

5.1. Analisi del contesto

La prima 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 o dell'ente 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.

a) Analisi del contesto esterno

Dalla lettura della relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata trasmessa alla Presidenza il 15 gennaio 2018 e pubblica pubblicata sul sito della Camera dei Deputati si evince che Bergamo "è caratterizzata da una realtà economica legata al terziario e al settore produttivo (in particolare l'industria manifatturiera, costituita da grandi, medie e piccole imprese dei settori della meccanica, tessile e abbigliamento, chimica, gomma e materie plastiche). [...]"

In virtù delle predette caratteristiche economiche, la provincia risulta particolarmente appetibile da parte della criminalità che è incline all'infiltrazione, ponendo in essere reati che vanno da quelli propriamente "fiscali" (frode ed evasione) al reimpiego di capitali di provenienza illecita e ad altre tipologie criminali. Sul territorio si registrano significative proiezioni della criminalità mafiosa tradizionale, con particolare riferimento a soggetti appartenenti alla 'ndrangheta, coinvolte in plurime attività illecite, in primis, il narcotraffico, le estorsioni e il riciclaggio di proventi illeciti, al fine di impedirne l'identificazione e favorirne il reimpiego. [...]"

Sempre dall'esito di attività investigative, è emerso un sodalizio criminale costituito da imprenditori bergamaschi e calabresi, finalizzato alla corruzione e all'acquisizione di sub appalti di opere pubbliche, tra cui la linea ferroviaria che collega alcuni terminal dell'aeroporto di Malpensa.

Meno pervasive, risultano, di contro, le locali espressioni di Cosa nostra e della camorra. Tuttavia, si conferma il possibile interesse da parte di alcune consorterie della mafia siciliana, tendenti ad insinuarsi nel tessuto economico legale della provincia, soprattutto nell'ambito del settore edilizio, dove sono emersi gli interessi illeciti di proiezioni di alcune famiglie nissene. In merito all'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati (tema centrale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata), nel 2016 l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha prodotto, nel bergamasco, risultati significativi per quanto riguarda il sequestro nonché la confisca di beni (sia mobili che immobili).

La favorevole posizione geografica, che vede la presenza di grandi vie di comunicazione (aeree, ferroviarie ed autostradali), rendono la provincia di Bergamo particolarmente esposta al traffico (anche internazionale, ad esempio dalla Spagna, dal Marocco e dall'Italia) ed allo spaccio di sostanze stupefacenti da parte di soggetti stranieri. In tale ambito, infatti, un ruolo di primo piano è svolto dai cartelli sudamericani, albanesi e maghrebini, in cooperazione con criminali italiani e con altre matrici etniche. [...]

Nel remunerativo settore dello sfruttamento della prostituzione, si segnala l'operatività sia di network stranieri (albanesi e rumeni), sia di sodalizi cinesi. In particolare, lo sfruttamento della prostituzione su strada continua ad interessare alcuni comuni della provincia di Bergamo, con la presenza di numerose prostitute, prevalentemente giovani originarie dell'Est europeo e di alcune donne cinesi (sfruttate da connazionali) nonché di "viados" sudamericani, vittime di organizzazioni criminali multi-etniche.

Per quanto attiene la criminalità di matrice etnica, si rileva una non trascurabile attività da parte di gruppi dediti soprattutto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e al traffico e spaccio di sostanze stupefacenti. In quest'ultimo ambito è confermata l'attività di soggetti di etnia sudamericana, marocchina, tunisina e albanese in cooperazione con criminali italiani e con altre matrici etniche.

Il fenomeno dei reati contro il patrimonio concorre negativamente alla percezione della sicurezza. Nello specifico, seppure in presenza di una diminuzione nel 2016, dei furti in generale, risultano ancora numerosi quelli in abitazione, nonché quelli con destrezza o di autovetture, mentre per le rapine sono ancora abbastanza frequenti gli episodi nella pubblica via o nelle abitazioni (si segnala che nei reati contro il patrimonio sono risultati coinvolti soggetti di nazionalità rumena). In sintesi, le segnalazioni riferite a cittadini stranieri hanno inciso per il 44% circa sul totale delle persone denunciate e/o arrestate. I reati nei quali c'è stata una maggior incidenza, sono quelli inerenti agli stupefacenti, alle ricettazioni, ai furti in generale e alle rapine.

Le estorsioni hanno fatto registrare una diminuzione mentre, le truffe e le frodi informatiche sono in aumento.

Nell'anno in esame si è registrata nel bergamasco una diminuzione dei gravi delitti contro la persona, quali gli omicidi (tentati e consumati) e le lesioni dolose.

Alcune attività investigative hanno evidenziato l'illecita gestione dello smaltimento dei rifiuti ad opera di alcuni imprenditori operanti nella raccolta di materiale ferroso destinato ed essere riversato presso fonderie autorizzate.”;

b) Analisi del contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente è ripartita in Settori. Ciascun Settore è organizzato in Uffici. Al vertice di ciascun settore è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

c) La mappatura dei processi, allegata, è un modo "razionale" di individuare e rappresentare le attività dell'ente per fini diversi. La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

La mappatura dei processi e le valutazioni emerse sono state eseguite tenendo conto di dati oggettivi quali, ad esempio, i ricorsi pervenuti, i procedimenti disciplinari, i contratti stipulati,...

L'analisi dei processi organizzativi ha evidenziato possibili rischi di corruzione, misure da applicare per ridurre i possibili rischi corruttivi e i tempi di attuazione delle misure da applicare.

5.2. Valutazione del rischio

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 (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture).

AREA C - provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni).

AREA D - provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati).

AREA E – provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa; permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati; accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio; gestione del reticolo idrico minore; gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari; gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta; gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio; accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali; incentivi economici al personale (produttività individuale e retribuzioni di risultato); gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti; protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato; patrocinii ed eventi; diritto allo studio; organi, rappresentanti e atti amministrativi; segnalazioni e reclami; affidamenti in house.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

5.2.1. Identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi di corruzione. 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 all'Allegato 5 del PNA (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

Si riporta di seguito uno schema riassuntivo del livello di rischio corruzione relativo alle varie aree e sotto aree che ha rilevato un rischio in linea di massima moderato.

AREA	SUB-AREA	Livello di rischio
A	1 - Reclutamento	basso/medio
A	2 - Progressioni di carriera	medio
A	3 - Conferimento di incarichi di collaborazione	medio
B	2 - Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	medio
B	5 - Valutazione delle offerte	medio
B	7 - Procedure negoziate	basso/medio
B	8 - Affidamenti diretti	medio
B	9 - Revoca del bando	medio
B	11 - Varianti in corso di esecuzione del contratto	medio
B	12 - Subappalto	medio
C	3 - Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato	medio
C	5 - Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an	medio
C	6 - Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto	medio
D	3 - Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato	basso/medio
D	6 - Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto	basso
E	1 - Provvedimenti specifici per comuni	basso/medio/medio alto/alto

5.2.2. L'analisi del rischio

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

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

▪ Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" sono i seguenti:

- **discrezionalità:** più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- **rilevanza esterna:** nessuna = valore 2; se il risultato si rivolge a terzi = valore 5;
- **complessità del processo:** se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
- **valore economico:** se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
- **frazionabilità del processo:** se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
- **controlli:** (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato, utile per ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto al rischio è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la "stima della probabilità".

• Stima del valore dell'impatto

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

L'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto" di potenziali episodi di malaffare.

- **Impatto organizzativo:** tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).
- **Impatto economico:** se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.
- **Impatto reputazionale:** se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
- **Impatto sull'immagine:** dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

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

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

5.2.3 La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione". In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "classifica del livello di rischio". Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

Valore livello di rischio - intervalli	Classificazione del rischio
0	nullo
$> 0 \leq 5$	basso
$> 5 \leq 10$	medio
$> 10 \leq 15$	medio alto
$> 15 \leq 20$	alto
> 20	massimo

5.3. Il trattamento del rischio

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento".

La fase di trattamento del rischio consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per neutralizzare o ridurre il rischio.

Inoltre il trattamento del rischio comporta la decisione circa quali rischi si debbano 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, si distinguono in: obbligatorie; ulteriori.

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 della misura stessa. Alcune misure hanno carattere trasversale in quanto applicabili alla struttura organizzativa dell'ente nel suo insieme e sono:

- la trasparenza che costituisce oggetto del programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale sezione del PTPC;
- l'informatizzazione dei processi che consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo;
- 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.

6. Misure specifiche preventive

6.1. Formazione in tema di anticorruzione

La formazione deve riguardare, con approcci differenti, tutti i soggetti che partecipano a vario titolo all'attuazione delle misure. Deve riguardare tutte le diverse fasi: analisi del contesto, mappatura dei processi, individuazione e valutazione del rischio, identificazione delle misure.

La formazione in materia di anticorruzione è strutturata su due livelli:

- a) livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità;
- b) livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai responsabili di posizione organizzativa 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..

Il personale da inserire nei percorsi formativi è individuato dal responsabile della prevenzione coadiuvato dai responsabili di settore, tenendo presente il ruolo affidato a ciascun soggetto e le aree a maggior rischio di corruzione individuate nel P.T.P.C.

Il livello generale di formazione, rivolto a tutti i dipendenti, potrà essere tenuto, da figure interne all'amministrazione maggiormente qualificate nella materia (responsabile della prevenzione della corruzione, responsabili di posizione organizzativa).

Mentre per il livello specifico, rivolto al personale indicato nella lettera b) del precedente punto, il responsabile della prevenzione della corruzione individuerà i collaboratori cui somministrare la formazione e i soggetti incaricati della stessa.

6.2. Codice di comportamento

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Ai sensi dell'articolo 54 comma 3 del decreto legislativo 165/2001, è stato elaborato dall'amministrazione un proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione" ed approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 122 dell'11/12/2013.

6.3. Il Pantouflage

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (pantouflage), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di pantouflage prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituire delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

6.4. Altre iniziative

▪ Rotazione del personale

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente e quindi non è possibile prevedere un sistema di rotazione senza arrecare pregiudizio all'efficienza. La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale".

▪ Disciplina incarichi esterni

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 11 del 29/01/2014 è stato approvato il regolamento di disciplina dello svolgimento di incarichi esterni da parte del personale dipendente del comune di Grone, quale appendice del vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi approvato con deliberazione di G.C. n. 72/2013.

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

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

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

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

La disposizione stabilisce che "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni (...) non possono svolgere, nei tre anni

successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti."

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, ai sensi del DPR 445/2000, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione circa l'insussistenza delle situazioni di lavoro o dei rapporti di collaborazione di cui sopra.

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

Con la nuova normativa sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento della formazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

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

La norma in particolare prevede:

"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere".

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

▪ Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (whistleblower)

Il 15 novembre 2017 la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B,

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".

Secondo il nuovo articolo 54-bis e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

- a) la tutela dell'anonimato; la ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.
- b) il divieto di discriminazione; per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso. Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono, in ogni caso, tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

▪ Controlli sugli atti

In materia di controllo, un ruolo importante è dato dal controllo amministrativo e contabile, sia nella fase preventiva che successiva di formazione dei provvedimenti.

Come dispone l' art. 147-bis del TUEL l'istituto in parola è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

L'Ente, sempre agli stessi fini, si è dotato anche di un sistema di controlli amministrativi successivi all'approvazione dell'atto, la cui competenza è demandata al Segretario Comunale, il quale vi provvede mediante rilievi a campione. A tale scopo è stata approvata con determinazione del Responsabile del settore Affari generali n. 98 del 09/10/2013 una direttiva sui controlli amministrativi successivi.

▪ Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Vi è la disponibilità dell'Amministrazione a sottoscrivere patti d'integrità e protocolli di legalità.

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

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

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del controllo di gestione dell'ente.

▪ 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

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del controllo di gestione dell'ente.

Inoltre, taluni parametri di misurazione dei termini procedurali sono utilizzati per finalità di valutazione della performance dei dirigenti/responsabili e del personale dipendente.

▪ Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della L.n. 241/1990 e s.m.i.

▪ Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del D.Lgs n. 165/2001 e del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi approvato con deliberazione di G.C. n. 72/2013. I provvedimenti relativi a concorsi e procedure selettive sono pubblicate sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente".

▪ Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC

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

Ai fini del monitoraggio i responsabili di settore sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

▪ Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA, l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

7. Disposizioni transitorie e finali

Ciascun responsabile provvede a trasmettere al responsabile della prevenzione della corruzione, un report relativo al settore di competenza circa l'applicazione delle misure introdotte dal presente Piano segnalando eventuali criticità.

Il presente Piano viene trasmesso a cura del Responsabile, al Dipartimento della Funzione pubblica, pubblicato sul sito web dell'Amministrazione comunale e, trasmesso a mezzo posta elettronica, ai responsabili dei settori.