



COMUNE DI CASCIANA TERME LARI

(Provincia di Pisa)

**PIANO TRIENNALE DI
PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E PER LA
TRASPARENZA
2020-2022**

INDICE

PARTE PRIMA – DISPOSIZIONI GENERALI

- 1) – Introduzione
- 2) - Quadro normativo di riferimento
- 3) – ANAC “Autorità nazionale anticorruzione”
- 4) - Analisi del contesto
 - 4.1. Contesto esterno
 - 4.1.1. Contesto geografico
 - 4.1.2. Andamento demografico
 - 4.1.3. Economia
 - 4.1.4. Sicurezza e reati
 - 4.1.5. “Stakeholders”
 - 4.2. Contesto interno
 - 4.2.1. Comune: la fusione
 - 4.2.2. Comune: struttura organizzativa
 - 4.2.3. Comune: società ed enti partecipati

PARTE SECONDA – LA FORMAZIONE DEL PIANO: METODOLOGIA

- 1) - IL rischio corruttivo
- 2) – Analisi e valutazione del rischio
- 3) – Individuazione delle misure atte ad eliminare/mitigare il rischio che caratterizza i principali processi di competenza delle quattro Aree

PARTE TERZA - MISURE ANTICORRUTTIVE

- 1) – Misure di carattere generale
 - 1.1. Trasparenza
 - 1.1.2. Cosa si intende per Trasparenza
 - 1.1.3. “Amministrazione Trasparente”: mappa degli obblighi di pubblicazione dei dati
 - 1.1.4. Tipologie e modalità di “Accesso”: procedimentale, civico e civico generalizzato
 - 1.1.5. Registro istanze accessi
 - 1.1.6. Correlazione tra trasparenza e privacy
 - 1.2. Codice di comportamento
 - 1.3. Sistema integrato dei Controlli Interni
 - 1.4. Metodologie di controllo delle istanze inoltrate al fine dell'erogazione di servizi, provvedimenti dispositivi, contributi od altre erogazioni di somme di denaro, di tutela d'interessi legittimi pretensivi
 - 1.5. Gestione processo di “Whistle-blowing”
 - 1.6. Formazione del personale
 - 1.7. Rotazione del personale
 - 1.8. Benessere organizzativo
 - 1.9. Tempi e modalità di monitoraggio periodico dello stato di attuazione del PTPCT

2) – Misure di carattere specifico

PARTE QUARTA – ATTUAZIONE DELLA POLITICA ANTICORRUTTIVA ED EFFETTI SULL'ORGANIZZAZIONE E LE ATTIVITA' DEL COMUNE

1) - Soggetti attuatori della Legge n. 190/2012

1.1. Il Sindaco

1.2. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

1.3. La Giunta Comunale

1.4. I Titolari di Posizione Organizzativa

1.5. I Dipendenti

2) – Raccordo e integrazione del PTPCT con gli strumenti programmatici dell'Ente: DUP; Linee Programmatiche e Piano della Performance

PARTE PRIMA – DISPOSIZIONI GENERALI

1) - INTRODUZIONE

Il Piano Triennale per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (d'ora in avanti Piano o PTPCT) introdotto dalla Legge n. 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", nota anche come Legge Anticorruzione, è lo strumento attraverso il quale la P.A. prevede azioni e interventi efficaci a contrastare e prevenire i fenomeni corruttivi che interessano, coinvolgono o influenzano l'organizzazione e l'attività amministrativa.

La summenzionata legge non definisce il concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale, rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter, prevede tre fattispecie, rispettivamente: corruzione per l'esercizio della funzione; corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari.

Dalla lettura della suddetta norma, si evince che il concetto di corruzione, come inteso dal legislatore, è più ampio di quello tecnico-giuridico, di cui al codice penale.

In effetti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella circolare n. 1 del 15 gennaio 2013, chiarisce che nell'accezione del termine corruzione vanno ricomprese anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale dei comportamenti, un determinato soggetto, nell'esercizio dell'attività amministrativa, abusi del potere che gli è stato affidato al fine di ottenere un vantaggio privato.

Le situazioni rilevanti di corruzione, quindi, riguardano, non solo (ovviamente) tutti i reati contro la Pubblica Amministrazione, ma anche, e, soprattutto, tutti i casi di malfunzionamento della macchina amministrativa, causati dall'uso "privato" delle funzioni e dei poteri attribuiti.

Pertanto, il PTPCT mira a riconoscere, individuare ed eliminare quei comportamenti che provocano una strumentalizzazione delle potestà pubblicistiche e una deviazione di queste dalle finalità che sono loro proprie e che, conseguentemente, comportano un costo per la collettività, non solo diretto (come, ad esempio, nel caso di pagamenti illeciti), ma anche indiretto, connesso ai ritardi nella conclusione dei procedimenti amministrativi e alla sfiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni.

La legge anticorruzione prevede espressamente che il Piano soddisfi le seguenti esigenze:

- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- prevedere, per queste attività, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- mappare progressivamente tutti i procedimenti propri di ciascuna Area in cui è suddiviso a livello organizzativo l'Ente;
- effettuare la gestione del rischio di corruzione per ciascun processo o fase di esso;
- prevedere e organizzare i flussi informativi nei confronti del responsabile anticorruzione;
- effettuare il trattamento dei rischi con le misure generali, individuate dalla norma, e, laddove le stesse non siano sufficienti alla eliminazione o riduzione significativa di esso, individuare ed attuare misure ulteriori, che, come tali, all'atto dell'inserimento del piano diverranno obbligatorie al pari di quelle previste dal legislatore nazionale;
- monitorare il rispetto dei termini procedurali;
- monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

A seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97, di riforma del D.Lgs. n. 33/2013, tutte le attività finalizzate ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa sono considerate a tutti gli effetti misure anticorruzione. Conseguentemente, il Piano triennale per la Prevenzione della corruzione ricomprende il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI).

2) – QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Relativamente ai riferimenti normativi in materia di prevenzione della corruzione, la fonte primaria è costituita dalla Legge del 6 novembre 2012 n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, successive modifiche e integrazioni.

In attuazione delle deleghe di cui all'art. 1, commi 49 e 50, della summenzionata legge, sono stati emanati due decreti legislativi, rispettivamente: il n. 33 del 14 marzo 2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, di trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, e il n. 39 dell'8 marzo 2013 “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma della legge 6 novembre 2012, n.190”.

Il D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, adottato a norma dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001, ha introdotto “Il Regolamento recante norme di comportamento dei dipendenti pubblici”, dettando la disciplina dei comportamenti esigibili e condotte vincolanti per il pubblico dipendente, improntate ai principi di integrità, correttezza, buona fede, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, in ossequio ai doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo per il miglior perseguimento dell'interesse pubblico. Dalla violazione di tali prescrizioni discende la responsabilità disciplinare per atti contrari ai doveri d'ufficio.

Cruciale importanza riveste il D.Lgs. 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'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” che ha ampliato la materia della trasparenza, in funzione anticorruptiva, prendendo a riferimento il modello statunitense del cd. “Freedom of Information Act” (o più brevemente “FOIA” – cfr. Parte Terza).

In ultimo è da menzionare la Legge del 30 novembre 2017, n. 179 “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”, i c.d. “Wistle-blowers”.

3) – ANAC - “AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE”

L'ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione - è stata istituita con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in sostituzione dell'AVPC “Autorità preposta alla Vigilanza del settore dei contratti e degli appalti pubblici”, che svolgeva il compito di controllo e sorveglianza delle possibili devianze corruttive all'interno della Pubblica Amministrazione, soprattutto per quanto riguardava gli appalti pubblici.

Contemporaneamente alla soppressione dell'AVPC, il legislatore ha trasferito le sue funzioni e competenze alla già esistente ANAC; quest'ultima era nata come Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, con compiti di valutazione della trasparenza delle amministrazioni pubbliche (cd. “CIVIT”).

A seguito di quanto sopra, la “mission” dell’ANAC è stata ridefinita e, consiste, 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 legge 190/2012 ha attribuito all’Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni, tra cui:

- la redazione ed approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione – P.N.A. e i relativi aggiornamenti annuali;
- l’analisi delle cause e dei fattori della corruzione, al fine di definire gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- l’esercizio delle attività di 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.

L’atto fondamentale, cui fare riferimento, è senza dubbio il P.N.A., che, ai sensi della Legge n. 190/2012 e in base a quanto stabilito dall’art. 41, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 97/2016, costituisce un atto d’indirizzo al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il P.N.A., in effetti, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolge l’esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all’adozione di concrete misure di prevenzione di quest’ultima.

Si tratta di un modello che contempera l’esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l’autonomia organizzativa delle amministrazioni nel definire, esse stesse, i caratteri della propria organizzazione e, all’interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati.

Le misure contenute nel P.N.A., suggerite e non imposte, derivano dall’analisi dei rischi di corruzione ricorrenti nelle amministrazioni e sono finalizzate a orientare e rafforzare l’attuazione sostanziale e non meramente formale e adempitiva della normativa.

Il primo Piano Nazionale Anticorruzione (triennio 2013/2015) è stato approvato in data 11 ottobre 2013. Con determinazione n. 12 del 28/10/2015, di aggiornamento del P.N.A. per l’anno 2015, l’Autorità, sulla scorta delle criticità rilevate nei piani elaborati dalle pubbliche amministrazioni negli anni 2014 e 2015, ha tracciato un articolato e complesso sistema di interventi correttivi ed aggiuntivi da adottarsi con il piano 2016-2018, approvato con deliberazione n. 831/2016.

Il suddetto P.N.A. è stato elaborato tendo conto delle rilevanti modifiche apportate dal D.Lgs n. 97/2016 (“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”) e dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici.

Le indicazioni contenute nel P.N.A. 2017/2019 e nel relativo Aggiornamento 2018 (approvato con delibera n. 1208 del 22/11/2018) si concentrano su vari aspetti.

Innanzitutto, visto il rafforzamento del ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), quali soggetti titolari, non solo del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo, ma anche dell'elaborazione della strategia generale di prevenzione della corruzione e verifica sul grado di attuazione di quest'ultima, viene data particolare importanza all'attribuzione di un supporto conoscitivo e operativo a tale figura. Altra indicazione è quella relativa all'introduzione di un sistema di monitoraggio, indicando tempi e modalità, dal momento che i risultati dello stesso influiscono sull'efficacia complessiva dei Piani, innescando un meccanismo di "FEED-BACK", che può dare indicazioni su eventuali errori e relative soluzioni. Inoltre, viene ribadita la necessità di un più incisivo e continuo collegamento tra la prevenzione della corruzione e la performance, che si sostanzia in un coordinamento del PTPCT con i diversi strumenti di programmazione dell'amministrazione.

Inoltre viene esplicitato l'obbligo di adottare un nuovo completo PTPCT entro il 31 gennaio di ogni anno, valido per il successivo triennio. L'Autorità aveva già evidenziato che l'art. 1, comma 8, della Legge 190/2012, che dispone l'adozione, da parte della Giunta Comunale, del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), benchè attribuisca ad esso una durata triennale, tuttavia, lo stesso deve essere adottato ex-novo ogni anno e non sottoposto ad un più semplice aggiornamento (cfr. sul punto il comunicato del Presidente dell'Autorità del 16 marzo 2018).

E' stata effettuata una ricognizione generale e complessiva della figura e del ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in particolare anche con riferimento al rapporto con la nuova figura del RPD, "Responsabile della protezione dei dati", introdotta dal GDPR – General Data Protection Regulation, ovvero dal Regolamento UE 2016/679, che innova la disciplina della tutela dei dati personali; in questo ambito, è stato affrontato anche il tema dei rapporti tra la trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e privacy.

Viene inoltre ribadita l'importanza dell'attuazione, quali misure anticorruptive generali, della rotazione ordinaria e straordinaria del personale e dell'adozione e del controllo del rispetto di quanto previsto dal Codice di comportamento adottato dall'Ente in base a quanto disposto dal DPR n. 62/2013 "Codice di comportamento dei pubblici dipendenti.

Gli ultimi indirizzi in ordine di tempo formulati da ANAC, sulla cui base è redatto il presente Piano, sono quelli contenuti nel "Piano Nazionale Anticorruzione 2019", approvato da ANAC con delibera n.1064 del 13 novembre 2019 (reperibile online sul sito web di Anac all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione>

4) – ANALISI DEL CONTESTO

L'efficacia delle misure di trattamento del rischio corruzione, attraverso l'apposito Piano, non può prescindere dall'analisi del contesto di riferimento, tanto interno quanto esterno.

Questa indicazione è stata evidenziata più volte dall'Anac, da ultimo nel PNA 2019.

Lo svolgimento di un'appropriata analisi può, infatti, consentire la predisposizione di misure più efficaci in quanto legate alla specificità dell'Amministrazione, in totale coerenza rispetto al contesto nel quale è inserita.

4.1. CONTESTO ESTERNO

4.1.1. Contesto Geografico

Il Comune di Casciana Terme Lari si trova in provincia di Pisa, parzialmente adagiato sulle colline Pisane e sulla pianura a sud del corso del fiume Arno, per un Totale di 81,4 km². La sua dimensione ragguardevole lo rende un comune che vive delle tipicità della collina toscana, con location paesaggistiche di pregio e della pianura produttiva della Valdarno. Altro elemento centrale è la presenza di una dei siti termali storici e più importanti della regione.

Il territorio non è attraversato da particolari corsi d'acqua trovandosi ad ovest del corso dell'Era ed a sud del corso dell'Arno. Il territorio Comunale è diviso in numerose frazioni di seguito riportate con la loro altimetria, per rendere un'immagine concreta di quello che è il suo territorio.

Questa ripartizione in frazioni rende peculiare l'attività amministrativa dell'ente, sia nella gestione dei rapporti con la cittadinanza, che nella gestione del territorio, dei servizi a rete e della viabilità.

Nel territorio comunale di Casciana Terme Lari si contano dodici frazioni:

- [Casciana Alta](#) (200 m s.l.m., 498 ab.)
- [Casciana Terme](#) (125 m s.l.m., 2 479 ab.)
- [Ceppato](#) (230 m s.l.m., 104 ab.)
- [Cevoli](#) (85 m s.l.m., 274 ab.)
- [Collemontanino](#) (270 m s.l.m., 311 ab.)
- [Lari](#) (sede comunale, 130 m s.l.m., 1 033 ab.)
- [Lavaiano](#) (14 m s.l.m., 590 ab.)
- [Parlascio](#) (280 m s.l.m., 149 ab.)
- [Perignano](#) (25 m s.l.m., 3 263 ab.)
- [Sant'Ermio](#) (180 m s.l.m., 114 ab.)
- [San Ruffino](#) (90 m s.l.m., 72 ab.)
- [Usigliano](#) (150 m s.l.m., 204 ab.)

ABITANTI RIFERITI AL 2017

4.1.2. Andamento demografico

L'analisi demografica costituisce certamente uno degli approfondimenti di maggior interesse per un amministratore pubblico: non dobbiamo dimenticare, infatti, che tutta l'attività amministrativa posta in essere dall'ente è diretta a soddisfare le esigenze e gli interessi della propria popolazione da molti vista come "cliente/utente" del comune.

La conoscenza, pertanto, dei principali indici costituisce motivo di interesse perché permette di orientare le politiche pubbliche dell'Ente.

Al 31 luglio 2018 la popolazione residente nel Comune di Casciana Terme Lari conta 12.369 abitanti, con un leggero calo di unità residenti (75) rispetto al 31.12 dell'anno precedente e 185 rispetto al 31.12.2016.

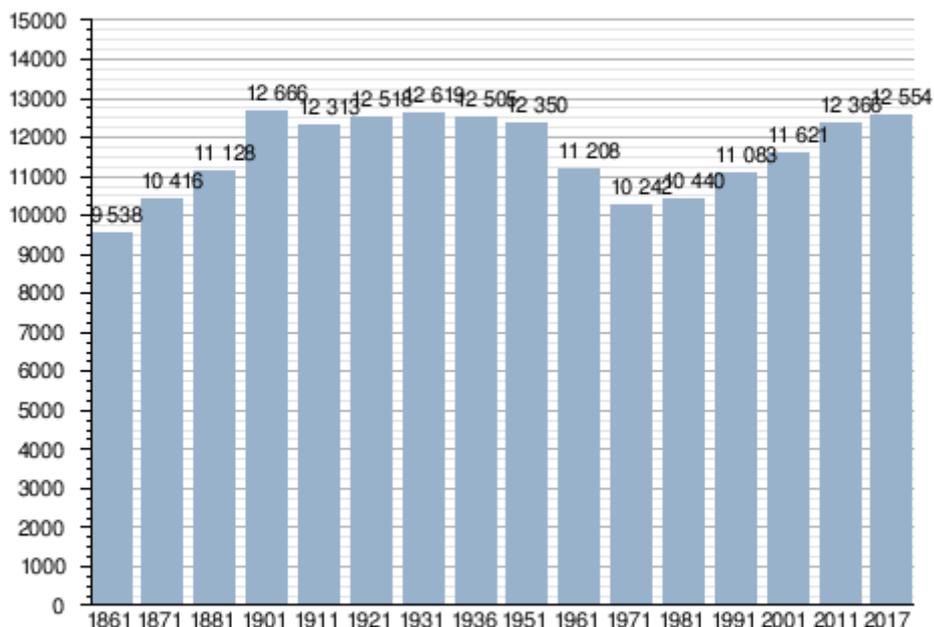
Nella fase di rilevazione del 2018 i maschi rappresentano circa il 49,2% della popolazione residente, mentre le femmine circa il 50,8%.

La popolazione straniera consta di 851 unità, in incremento rispetto all'anno 2017.

Una riduzione della popolazione è un fenomeno ondivago nell'arco dell'ultimo secolo come sotto riportato, ma l'oscillazione risulta poco significativa.

La differenza tra nascite e decessi presenta un differenziale di - 67 unità nel 2016.

Abitanti censiti



Di seguito si riporta la suddivisione della popolazione per fascia di età riferita al 31.12.2017:

| fascia di età | 2017 | |
|---------------|-------|--------|
| 0 – 14 | 1633 | 844 M |
| 15 – 35 | 2381 | 1233 M |
| 36 – 65 | 5482 | 2713 M |
| 66 – 85 | 2575 | 1209 M |
| Ultra 86 | 373 | 126 M |
| Totale | 12444 | |

4.1.3. Economia

Le imprese attive nel comune alla data del 27/08/2018 sono n. 1553 (Fonte: CCIAA di Pisa).

Dall'ultimo report della stessa CCIAA del 2017, riferite ai dati di sintesi del 2016 si riceve un quadro come di seguito riportato:

| Settore | Registrate | Iscrizioni | Cessazioni |
|---|--------------|------------|------------|
| A Agricoltura, silvicoltura pesca | 198 | 2 | 4 |
| C Attività manifatturiere | 304 | 5 | 17 |
| E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione | 3 | 0 | 0 |
| F Costruzioni | 210 | 9 | 10 |
| G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut... | 374 | 10 | 29 |
| H Trasporto e magazzinaggio | 35 | 1 | 2 |
| I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione | 75 | 5 | 6 |
| J Servizi di informazione e comunicazione | 16 | 1 | 0 |
| K Attività finanziarie e assicurative | 18 | 1 | 1 |
| L Attività immobiliari | 61 | 1 | 1 |
| M Attività professionali, scientifiche e tecniche | 32 | 1 | 1 |
| N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imp... | 28 | 2 | 3 |
| P Istruzione | 5 | 0 | 0 |
| Q Sanità e assistenza sociale | 7 | 0 | 0 |
| R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver... | 10 | 1 | 1 |
| S Altre attività di servizi | 60 | 3 | 3 |
| X Imprese non classificate | 72 | 30 | 0 |
| TOTALI | 1.508 | 72 | 78 |

Questo mostra una leggera ripresa numerica almeno nel 2018 rispetto al 2016, con 51 nuove imprese.

La realtà locale comunque vive sostanzialmente di tre poli, quello produttivo nella parte pianeggiante che ha come centro più importante la frazione di Perignano, quello Turistico Termale, a Casciana Terme e quello agricolo di qualità, diffuso per lo più nella parte collinare del territorio. In specie si è venuto realizzando un tessuto agriturismo di qualità e di livello, sfruttando la bellezza del territorio e l'elemento attrattivo storico culturale che rappresenta il borgo di Lari, sia singolarmente, sia all'interno di un più ampio percorso ed itinerario culturale e storico di tipo Provinciale e Regionale. Sicuramente aiuta il posizionarsi sulle direttrici Volterra – Pisa e Pisa – San Gimignano – Siena. La situazione economica è complessivamente buona, al netto di una crisi generalizzata a livello nazionale del mondo del mobile che colpisce maggiormente la parte di Perignano, dove alcune attività sono chiuse e dove esistono capannoni artigianali non produttivi, nonostante un saldo delle imprese in positivo rispetto all'anno precedente. In crescita invece il mondo del turismo, sia di tipo estero che italiano, sfruttando la vicinanza ad altri poli di carattere storico ed artistico, sulla direttrice che lega Pisa con altri centri

medioevali della Valdarno, quali San Miniato od a Volterra. Anche il termalismo, sull'onda di una sua nuova vocazione legata genericamente al benessere e quindi non più solo medica, appare in ripresa.

4.1.4. Sicurezza e Reati

PROVINCIA DI PISA

La provincia di Pisa è connotata dalla presenza di molteplici attività economiche operanti nel settore industriale ed artigianale, in particolare legate ai settori conciario, turistico ed edilizio, con relativo indotto. Tale dinamismo imprenditoriale e le numerose opportunità di investimento attraggono gli interessi della criminalità organizzata: infatti, pur non rilevandosi insediamenti stabili di consorterie mafiose, si registra la presenza di soggetti collegati alle note organizzazioni criminali calabresi e campane, coinvolti nello smaltimento illecito di rifiuti, nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, nella riallocazione e nel reimpiego dei relativi proventi mediante l'acquisizione di esercizi commerciali. Con riferimento alla Camorra, si conferma il dinamismo di elementi affiliati al clan dei "Casalesi" e alla cosca "Belforte", radicata nel Comune di Marcianise (CE), evidenziatisi, in questa provincia e in numerose altre, per il traffico illecito di rifiuti, come documentato dall'operazione "Demetra", che ha interessato principalmente la provincia di Lucca. Per quanto riguarda la presenza di sodalizi criminali provenienti dalla Calabria, è acclarata la gravitazione di personaggi in posizione di contiguità con la compagine criminale dei "Pesce"¹³, attivi nel traffico e spaccio di sostanze stupefacenti. Inoltre, come emerso da pregresse indagini, si segnalano soggetti vicini alle cosche dei "Facchineri" di Cittanova (RC) e "Furfaro" di Reggio Calabria. La criminalità straniera presente sul territorio risulta prevalentemente dedicata al traffico di sostanze stupefacenti (marocchini, gambiani e tunisini) e alla commissione di reati di natura predatoria (albanesi e rumeni), in particolare furti, sovente in concorso con soggetti italiani. Per quanto attiene agli stupefacenti, si evidenzia che nel 2016 sono state eseguite, nella provincia di Pisa, 224 operazioni antidroga e sono state segnalate all'autorità giudiziaria 260 persone, 193 delle quali straniere¹⁴. Si è rilevato, inoltre, il diffondersi di reati inerenti al traffico illecito di rifiuti. Infatti, oltre quanto già emerso a carico di esponenti della camorra, è stata registrata un'altra importante operazione di polizia giudiziaria che ha consentito di individuare altri imprenditori italiani, apparentemente non legati alla criminalità organizzata, i quali, come emerge dall'operazione "Golden trash", attraverso la "declassificazione" dei rifiuti, perpetrata grazie alla collaborazione di laboratori di analisi compiacenti e responsabili dei siti di destinazione, riuscivano a smaltire un'ingente quantità di rifiuti industriali, presso diverse discariche riservate al trattamento di rifiuti non pericolosi.

PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA

25 marzo 2016 - Bientina e Castelfranco di Sotto - L'Arma dei Carabinieri ha tratto in arresto, per detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti, 6 marocchini trovati in possesso di kg. 24,750 di hashish, 42 dosi di cocaina e denaro contante. 9 maggio 2016 - Pisa e Livorno – La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Family & Co", ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 4 cittadini marocchini (di cui 2 ristretti in carcere e 2 agli arresti domiciliari), responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti. Nel corso dell'operazione sono stati sequestrati kg. 1,3 di hashish e la somma di euro 5.000 ritenuta provento di spaccio. 6 giugno 2016 - Pisa, Pontedera e San Giuliano - L'Arma dei Carabinieri, nell'ambito dell'operazione "Five 2015", finalizzata al contrasto dei furti in abitazione perpetrati nelle province di Pisa, Firenze, Livorno e Lucca, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 7 soggetti (3 albanesi, 3 romeni e un italiano). 13 dicembre 2016 – province di Pisa, Livorno, Firenze, Arezzo - La Guardia di Finanza, nell'ambito dell'operazione "Golden Trash", ha disarticolato un'organizzazione criminale, composta da soggetti italiani stanziati prevalentemente in Toscana, ma con proiezioni anche in altre regioni italiane, attiva nel traffico illecito di rifiuti. In particolare, una società

operante nel settore dello smaltimento dei rifiuti, con sede a Santa Croce sull'Arno, attraverso la "declassificazione" dei rifiuti perpetrata anche a mezzo di condotte fraudolente poste in essere dai responsabili dei siti di destinazione, nonché da laboratori di analisi compiacenti, è risultata smaltire un'ingente quantità di rifiuti industriali presso diverse discariche riservate al trattamento di scarti non pericolosi. All'esito dell'attività in parola sono stati deferiti all'Autorità Giudiziaria 6 soggetti, per traffico illecito di rifiuti. 16 dicembre 2016 – Pisa – La Polizia di Stato ha tratto in arresto, per detenzione ai fini di spaccio di sostanza stupefacente, un gambiano ed un tunisino poiché trovati in possesso di kg. 4 di cocaina.

(fonte: ATTI PARLAMENTARI - XVII LEGISLATURA - CAMERA DEI DEPUTATI - Doc. XXXVIII n. 5 RELAZIONE SULL'ATTIVITA' DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA SULL'ATTIVITA' DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA)

SITUAZIONE LOCALE: Non emergono particolari criticità di ordine pubblico e la diffusione di reati nel territorio è minima, statisticamente non apprezzabile e tale da non dare, in questa fase, nessun allarme di tipo sociale, con relativo ridotto impatto nella prevenzione della corruzione da parte dell'Ente.

4.1.5. Gli "Stakeholders"

Per indirizzare il proprio operato e valutare l'efficacia delle azioni intraprese, il Comune deve dialogare sistematicamente con tutta una serie di soggetti, sia pubblici, che privati, ovvero con i cosiddetti Stakeholders, ovvero "i portatori d'interessi diffusi (o potenziali "condizionatori" o "persuasori").

Essi sono costituiti da individui, gruppi o organizzazioni che si rapportano all'Amministrazione comunale e possono influenzare o essere influenzati, positivamente o negativamente, dall'azione del Comune. Si tratta di soggetti che interagiscono con quest'ultimo, in virtù delle sue competenze e attribuzioni e possono incidere, a vario titolo, sulla formazione delle decisioni, o sulla loro attuazione. Alla luce di quanto sopra, l'interazione tra Amministrazione e Stakeholders è, quindi, suscettibile di generare rapporti di privilegio o alterare le dinamiche di una corretta dialettica istituzionale.

Per valutare l'eventuale rischio corruttivo (e adottare le opportune misure preventive), è fondamentale individuare e "mappare" i principali Stakeholders dell'Ente.

Questi ultimi sono stati divisi in due categorie:

- a) Stakeholders "privati" (soggetti singoli o associati che perseguono interessi privati)
- b) Stakeholders "istituzionali" (istituzioni, enti o soggetti che svolgono funzioni pubbliche).

Rientrano tra i soggetti di cui alla categoria a):

- i cittadini;
- le imprese (individuali, familiari, societarie);
- soggetti operanti nel terzo settore;
- organismi di settore: organizzazioni sindacali; ordini e collegi professionali; associazioni di categoria.
- le associazioni (sport, cultura, ambiente, ecc.).

Rientrano tra i soggetti di cui alla categoria b):

- Stato, Regione, Provincia, Unione dei Comuni della Valdera, altri Comuni, Enti Territoriali;
- Prefettura, Forze dell'ordine, VVF;
- Sovrintendenza, Fondazione Teatro;
- Società della Salute della Valdera, ASL;
- Autorità indipendenti: ANAC; ANCI, CCIA;

4.2 CONTESTO INTERNO

4.2.1. La fusione:

Il Comune di Casciana Terme Lari nasce da un percorso di fusione condiviso tra i due enti originari di Casciana Terme e Lari, entrambi comuni della Provincia di Pisa. Questo percorso viene formalizzato dai due Enti con proprie deliberazioni consiliari del 2013, la n. 17 del 18 aprile per il Comune di Casciana Terme e la 16 del 19 aprile per il Comune di Lari. Il percorso di fusione si conclude con la promulgazione della L.R. n. 68 del 22 novembre 2013, pubblicata sul BURT che istituisce a decorrere dal 1 gennaio 2014 il Comune di Casciana Terme Lari. Seppur definiti i due enti di provenienza come appartenenti ad un unico contesto socio economico ed al medesimo sistema territoriale, le due realtà territoriali mantengono distinte vocazioni e specifiche individualità, in specie, a realtà di Lari capoluogo e le frazioni sino a Casciana Terme, sono inseribili in un sistema economico produttivo agricolo e turistico di nicchia, dove il sistema Termale di Casciana, oggi in ripresa, fa da collettore e da fiore all'occhiello anche a iniziative turistiche di pregio od agricole di qualità. Mentre la parte pianeggiante verso l'Arno, individuata nei centri di Perignano ed i nuclei abitativi limitrofi sconta un tessuto sociale e produttivo diverso, votata a destinazione produttiva e commerciale.

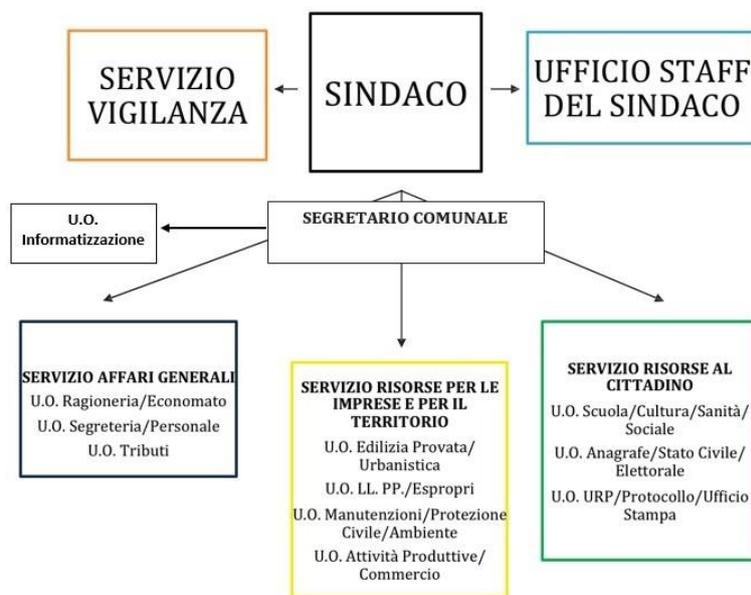
Questa diversità tra i due ambiti territoriali non è stata l'unica difficoltà da dover superare, in quanto i due enti si sono portati dietro prassi operative ed amministrative, metodologie di lavoro e modalità operative diverse, che hanno creato qualche tensione negli anni all'interno dell'ente. Un fisiologico ricambio di personale negli ultimi anni ed il decorrere del tempo hanno fatto sì che dette differenze e tensioni siano in un percorso di tendenziale superamento, fermo restando le difficoltà strutturali ed operative ad esse legate. Questi aspetti soprattutto, un comune che nasceva da due esperienze diverse e dunque a due velocità e sensibilità, ha impattato anche l'ambito di influenza della prevenzione alla corruzione, più dal punto di vista operativo che per la presenza di fatti di vera e propria maladministration. Due sistemi distinti e due diverse sensibilità, da aggiungere a due modalità amministrative operative diverse. Oggi, dopo quattro anni, le maggiori difficoltà post fusione appaiono essere risolte od in corso di risoluzione; pertanto anche una omogenea, coerente e strutturata politica anticorruptiva diventa un elemento percorribile, che potrà portare anche benefici in questa originaria dicotomia, uniformando prassi, procedure, modalità operative e di controllo, elementi alla base per prevenire il fenomeno.

4.2.2. Comune: struttura organizzativa

La struttura organizzativa dell'Ente, approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 48 del 16.06.2014, prevede la sua articolazione in 4 Servizi:

- Servizio Vigilanza
- Servizio Affari Generali
- Servizio Risorse per le Imprese e il Territorio
- Servizio Risorse al Cittadino.

Dal 1° marzo 2019, con Deliberazione di Giunta n. 11 del 20/02/2019, la direzione della U.O. Informatizzazione è stata assegnata al Segretario Comunale.



3.2.2. Comune: personale

a) DOTAZIONE ORGANICA PER CATEGORIA AL 27 AGOSTO 2018

CAT. A: 2 UNITA', DI CUI UNA A TEMPO PARZIALE ED UNA A TEMPO DETERMINATO PARZIALE

CAT. B: 12 UNITA' DI CUI DUE A TEMPO DETERMINATO

CAT. C: 18 UNITA' DI CUI UNA A TEMPO PARZIALE ED UNA A TEMPO DETERMINATO

CAT. D: 15 UNITA' DI CUI UNA A TEMPO DETERMINATO

CAT D. INCARICATI DI P.O. N. 4

La ripartizione organica e funzionale rientra nella normale organizzazione di enti di tali dimensioni. Unici elementi migliorabili sono quello riferito alla mancanza di una previsione di vice responsabili all'interno delle aree che portano ad una sostituzione disorganica dei capi settore durante i loro periodi di assenza per ferie o malattia. Tale compito è svolto prevalentemente dal segretario comunale. A detta

figura, strategica in un comune di dimensioni demografiche ridotte sono poi assegnate funzioni aggiuntive diversificate quali: Presidente delegazione trattante di parte pubblica, presidente di commissione di gara e di concorso, sostituto delle P.O., datore di lavoro per il 2018/19, responsabile conservazione, presidente nucleo di valutazione, compiti spesso disorganici e che non tutti sono compatibili con i compiti di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Si sta provvedendo a migliorare gli aspetti organizzativi volti a rendere maggiormente operativo il ruolo preposto a dette mansioni.

Al fine di superare le predette difficoltà organizzative si dovranno prendere in considerazione soluzioni volte a prevedere una continuità gestionale all'interno dei settori amministrativi e misure che contengano sovrapposizioni operative per il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per non rendere meno efficace il ruolo di controllo.

3.2.3. Comune: società ed enti partecipati

mune: società ed enti partecipati

Società/Enti partecipati DIRETTAMENTE ED INDIRETTAMENTE

Si riporta l'elenco delle partecipazioni del Comune estratto dalla Deliberazione di Consiglio Comunale n. 57 del 30/12/2019 ad oggetto: "ART. 20 D.LGS. 175/2016 - PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DIRETTE E INDIRETTE - ANNO 2019".

| SOCIETA' | TIPOLOGIA DI PARTECIPAZIONE (DIRETTA O INDIRETTA) | QUOTA DI PARTECIPAZIONE |
|--|--|--------------------------------|
| Azienda Pisana Edilizia Sociale (APES) S.c.p.a | D | 1,40% |
| CPT S.r.l. (in liquidazione) | D | 3,83% |
| CTT Nord Srl | D | 1,28% |
| Cerbaie SpA | D | 5,64% |
| Ecofor Service SpA | D | 0,06% |
| Geofor Patrimonio S.r.l. | D | 0,073% |
| Reti Ambiente SpA | D | 0,035% |
| Progetto Prometeo Srl | D | 55% |
| Gal Etruria Scarl | D | 1,70% |
| Terme di Casciana SpA | D | 24,34% |
| Banca etica | D | 0,0024% |
| Bagni di Casciana Srl (partecipata tramite Terme di Casciana SpA | I | 24,34% |

PARTE TERZA – FORMAZIONE DEL PIANO: METODOLOGIA

Il concetto di corruzione, illustrato già nel primo paragrafo del presente piano, non si riferisce solo all'ambito strettamente tecnico – giuridico, ovvero lo specifico reato di corruzione e l'insieme dei reati contro la P.A., ma assume un significato più ampio, che coincide con il concetto di “maladministration”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Riguarda atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di Pubblico interesse.



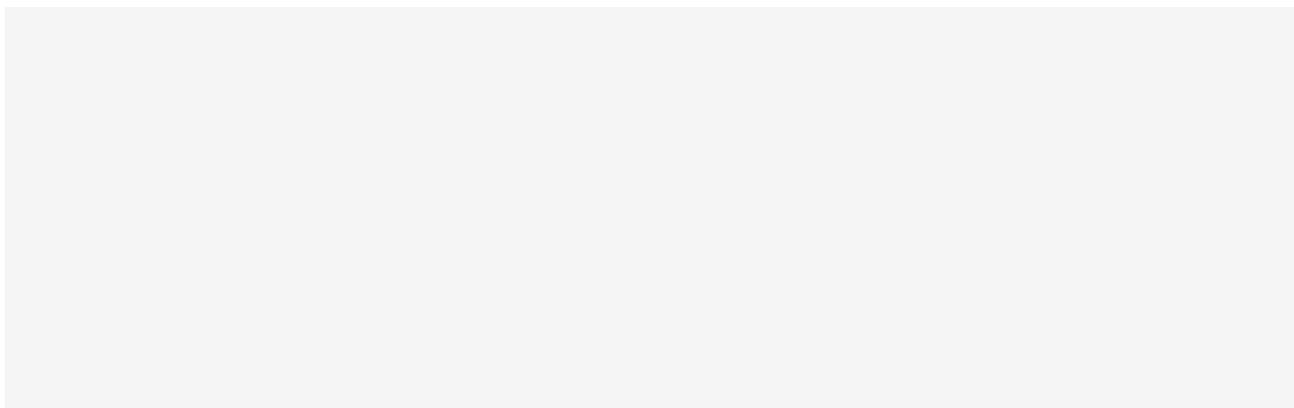
Le finalità del PTPCT sono:

- l'individuazione delle aree maggiormente soggette a rischio corruzione;
- l'individuazione di attività, meccanismi e strumenti atti a prevenire il rischio di corruzione precedentemente identificato;
- l'individuazione delle modalità per implementarlo e aggiornarlo.

Il Risk – management è una pratica aziendale che, gradualmente, viene adottata dalla P.A., applicandola, in materia di prevenzione della corruzione con i necessari adattamenti, visto il peculiare ambito oggettivo. Per esso si intende, letteralmente, la gestione del rischio (ovvero la possibilità del verificarsi di un evento e delle sue conseguenze sugli obiettivi), ovvero l'insieme di attività, metodologie e risorse coordinate per guidare e tenere sotto controllo un'organizzazione con riferimento ai rischi.

Per quanto qui rileva, quindi, la gestione del rischio di corruzione è lo strumento di riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi; la pianificazione, mediante il P.T.P.C. è il mezzo per la gestione del rischio.

Le fasi in cui si articola il Risk-management sono riepilogate nel grafico seguente:



1) - IL RISCHIO CORRUTTIVO

L'individuazione delle aree di rischio deriva da un processo complesso, che presuppone la valutazione dello stesso attraverso la verifica reale e concreta dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli procedimenti svolti nell'Ente.

Per "rischio" si intende l'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'ente, dovuto al verificarsi di un evento corruttivo, in grado di fraporsi, o, addirittura impedire il perseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'ente.

L'ANAC ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione con delibera n. 1064 del 13/11/2019 e nell'allegato "1", recante "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", si è lungamente soffermata sulla questione della "mappatura" dei processi", all'interno del più vasto capitolo dell'analisi del contesto interno.

Le nuove indicazioni – che dovrebbero essere applicate dagli enti nella redazione del PTPCT 2020-2022- prevedono che la mappatura dei processi consista nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo finale di tale processo è che l'intera attività amministrativa svolta dall'ente venga gradualmente esaminata.

Vanno mappati, dunque, i processi e non i singoli procedimenti amministrativi, con l'opportuna osservazione che più procedimenti omogenei tra loro, possono confluire in un unico processo.

Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato a un soggetto interno o esterno.

Sulla base dell'Allegato 1, del PNA 2019, le fasi della mappatura dei processi sono tre:

- 1.l'identificazione;
- 2.la descrizione;
- 3.la rappresentazione.

Sino alla approvazione del PNA 2019, le disposizioni in materia di mappatura dei processi erano contenute nell'Allegato 5, del PNA 2013.

La mappatura dei processi, pertanto, deve essere realizzata applicando il principio di gradualità (ancora più valido nei comuni piccoli e medi), partendo dalle tre fasi, sopra elencate per giungere al seguente risultato:

- identificazione > Elenco dei processi > Elenco completo dei processi che riassumono tutta l'attività dell'ente;

- descrizione > Scheda di descrizione > Valuto solo alcuni processi > Valuto tutti i processi;
- rappresentazione > Tabella o diagramma dei processi > Valuto solo alcuni elementi descrittivi > Valuto tutti gli elementi descrittivi.

Nell'allegato "1" del PNA 2019, l'ANAC suggerisce di finalizzare l'analisi del livello di esposizione al rischio dei vari processi, prevedendo di:

- scegliere un approccio di tipo valutativo;
- individuare i criteri di valutazione;
- rilevare i dati e le informazioni;
- formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Nell'approccio qualitativo l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici. Le nuove indicazioni dell'ANAC, rendono, di fatto, superati i precedenti riferimenti metodologici e comportano, per gli enti – soprattutto quelli di piccola e media dimensione – una complessa ed impegnativa attività di analisi approfondita e mirata che presuppone:

- una iniziale individuazione dei criteri di valutazione;
- una rilevazione dei dati;
- la formulazione di un giudizio per ogni processo "mappato".

In considerazione della brevità del tempo a disposizione per la predisposizione del presente Piano, rispetto alla pubblicazione del nuovo PNA (22 novembre 2019), non è stato possibile affrontare in modo compiuto il nuovo approccio valutativo del rischio, incentrato su una tipologia di misurazione qualitativa, come illustrata nell'allegato 1 del PNA 2019. Tale nuovo approccio sarà applicato in modo graduale e, comunque, a partire dall'adozione del PTPCT 2021/2023. Vengono, pertanto, per l'anno 2020, confermati i seguenti criteri:

2) - ANALISI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

Il metodo attraverso cui sarà possibile individuare le attività che presentano potenziali situazioni di rischio sarà quello di "mappare" i processi amministrativi, utilizzando la scheda sottostante, con relative valutazione dei rischi propri di ciascuno di essi.

Nel corso del 2020 si procederà all'inizio della mappatura dei processi teoricamente esposti a maggior rischio corruttivo, così come stabilito dall'ANAC nel piano anticorruzione 2019, individuando le misure che si riterrà idonee, tenendo conto della dimensione organica del comune, al fine di poter fronteggiare teoricamente tali derive negative.

Si procederà con la compilazione di apposite schede relative ai singoli processi, dove calcolati gli indicatori di rischio, si procederà a fissare le misure di contenimento.

SCHEDA BASE

| |
|---|
| MAPPATURA DEI PROCESSI AMMINISTRATIVI ESPOSTI A MAGGIOR RISCHIO CORRUTTIVO |
|---|

| | |
|---------------------|--|
| SETTORE | |
| PROCEDIMENTO | |
| DIPENDENTI | |

| | |
|------------------|--|
| COINVOLTI | |
|------------------|--|

| | |
|-------------------------------------|--|
| DESCRIZIONE PROCEDIMENTO | |
|-------------------------------------|--|

| |
|------------------------------|
| METODOLOGIA OPERATIVA |
|------------------------------|

| | |
|--|--|
| AUTONOMIA OPERATIVA DEL DIPENDENTE ANCHE IN SINGOLE FASI | |
| LAVORO DI GRUPPO IN OGNI FASE | |
| LAVORO DI GRUPPO IN ALCUNE FASI | |
| INTERAZIONE CON L'UTENZA IN ALCUNE FASI | |
| INTERAZIONE CON L'UTENZA IN OGNI FASE | |
| CONTATTO DIRETTO CON L'UTENZA | |
| CONTATTO DIRETTO OCCASIONALE | |
| CONTATTO DIRETTO FREQUENTE | |
| CONTATTO DIRETTO COSTANTE | |

| |
|----------------------------|
| AUTONOMIA OPERATIVA |
|----------------------------|

| | |
|--|--|
| MINIMA DISCREZIONALITA' RIFERITA AL PROCEDIMENTO, ALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA, AI RISULTATI ATTESI, ALL'ISTRUTTORIA | |
| MEDIA DISCREZIONALITA' RIFERITA AL PROCEDIMENTO, ALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA, AI RISULTATI ATTESI, ALL'ISTRUTTORIA | |
| ALTA DISCREZIONALITA' RIFERITA AL PROCEDIMENTO, ALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA, AI RISULTATI ATTESI, ALL'ISTRUTTORIA | |

| |
|------------------|
| CONTROLLI |
|------------------|

| | |
|--|--|
| CONTROLLO DEL RESPONSABILE O DEL SEGRETARIO COMUNALE PREVENTIVO | |
| CONTROLLO DEL RESPONSABILE O DEL SEGRETARIO COMUNALE IN ITINERE | |
| CONTROLLO DEL RESPONSABILE O DEL SEGRETARIO COMUNALE NELLA FASE DI ACQUISIZIONE DELL'EFFICACIA | |
| ASSENZA DI ETERO CONTROLLI | |
| FASE INFRAPROCEDIMENTALE | |
| PROCEDIMENTO FINALE | |
| SOTTOPOSTO A FEEDBACK UTENZA | |
| SOTTOPOSTO A CONTROLLO DI ALTRI ENTI | |
| | |

| |
|--|
| MISURE DI CONTENIMENTO |
| INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE DI CONTENIMENTO: |
| DESCRIZIONE DELLE MISURE: |

Dalla precedente schedatura, conseguirà la valutazione del grado di esposizione del processo rispetto ai fenomeni corruttivi:

- giudizio di sintesi: in base ai dati raccolti per ogni singolo processo
- giudizio numerico su base 10: i punteggi maggiori comportano ovviamente un potenziale rischio maggiore

Si procederà inoltre analizzando come sottoposti a maggiori rischi di infiltrazione corruttiva i processi che rilevano maggiormente dal punto di vista economico, dove vi sia un diretto contatto del funzionario con il pubblico od i destinatari, dove non ci siano controlli specifici, dove sia maggiore la discrezionalità, dove non sia previsto un lavoro d'equipe.

3 – Individuazione delle misure atte ad eliminare/mitigare il rischio che caratterizza i principali procedimenti di competenza

Si procederà alla predisposizione di un allegato composto dalle schede dei singoli processi mappati, con indicazione e pesatura dei rischi corruttivi. La logica vuole, al di là del caso di specifiche misure legate alla peculiarità del singolo procedimento, che a punteggio maggiore corrisponde rischio maggiore e conseguentemente misure di controllo più articolate, per contenere e fronteggiare i rischi.

Il predetto allegato partirà dalle principali aree di esposizione presunta così come definite dall'ANAC, in specie: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso, smaltimento dei rifiuti, pianificazione urbanistica.

La scelta del piano è quella di predisporre una griglia per la individuazione delle attività più a rischio nell'ente, in considerazione dei seguenti indici:

- **indici di valutazione della probabilità** (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità, impatto economico del processo, frazionabilità, controlli);
- **indici di valutazione dell'impatto** (organizzativo, economico, reputazionale, organizzativo-economico-immagine).

Per ognuna delle attività individuate ad elevato rischio di corruzione occorre dare corso all'applicazione delle previsioni dettate dal legislatore e dal Piano dell'ente.

In particolare, nell'attività contrattuale occorre tener conto dei seguenti criteri validi:

- indizione per tempo delle gare, così da evitare il ricorso alle proroghe;
- redazione di una relazione tecnica per giustificare l'eventuale ricorso a proroghe/rinnovi/nuovi affidamenti allo stesso soggetto;
- divieto sia di frazionamento che di aumento illegittimo dell'importo;

- limitazione degli affidamenti diretti, utilizzazione della Consip;
- rotazione negli affidamenti in economia, verifica delle congruità;
- verifica dell'assenza di professionalità interne, prima di dare corso al conferimento di incarichi esterni;
- applicazione del principio della distinzione tra competenze degli amministratori e dei dirigenti.

PARTE TERZA – MISURE ANTICORRUTTIVE

La mappatura delle attività a rischio e la quantificazione del relativo livello permetterà di individuare interventi mirati, volti a contrastare potenziali fenomeni di corruzione.

In termini generali, tutte le misure interessano i diversi momenti e ambiti dell'agire amministrativo e in particolare riguardano i meccanismi di formazione della decisione, i meccanismi di attuazione e, infine, i meccanismi di controllo delle decisioni.

1) – Misure di carattere generale

Si tratta di misure idonee ad essere applicate a tutti possibili livelli di rischio, previste o suggerite dalla normativa in materia di anticorruzione.

1.1. Trasparenza

“La trasparenza, che attiene al livello essenziale delle prestazioni, è uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni e per favorire il controllo sociale sull'attività amministrativa e sul rispetto del principio di legalità.

Il rispetto pieno e diffuso degli obblighi di trasparenza è anche un valido strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, perché rende visibili i rischi di cattivo funzionamento, facilita la diffusione delle informazioni e delle conoscenze e consente la comparazione tra le diverse esperienze amministrative.” (delibera CIVIT – ora ANAC - n. 6/2010)

1.1.2. Cosa si intende per trasparenza

La trasparenza è il diritto dei cittadini e delle cittadine, in quanto tali e solo per il fatto di esserlo, di avere a disposizione tutti i dati e i documenti utili per essere sempre informati su tutti gli aspetti dell'attività amministrativa, sia politica che tecnico – burocratica.

Alla luce di quanto sopra, questo diritto è chiaramente qualificato come *“livello essenziale delle prestazioni”*.

Nel concreto, il diritto dei cittadini e delle cittadine alla trasparenza fa nascere in capo al Comune l'obbligo di rendere accessibili, per il tramite del sito web istituzionale, tutta una serie di dati e documenti per consentire, a chiunque sia interessato, di conoscere: l'organizzazione del Comune e la quantità di risorse impiegate per il suo funzionamento; gli obiettivi che il Comune si propone di raggiungere; gli strumenti e le risorse che ha a disposizione per raggiungere gli obiettivi che si è dato; gli obiettivi effettivamente raggiunti, in quanto tempo e le risorse che ha effettivamente impiegato; come produce e distribuisce (sia direttamente che indirettamente) i propri servizi, a quali costi e con quale gradimento da parte dei cittadini/utenti.

Lo scopo di tutto ciò è quello di favorire e incentivare, ovviamente, non solo la pura e semplice conoscenza di tutte queste informazioni, ma anche un vero e proprio controllo civico e democratico sull'operato del Comune, che è finalizzato, in un'ottica orientata al progresso e allo sviluppo, al miglioramento dell'operato della P.A., dal momento che consente di valutarne l'operato.

Il nuovo concetto di trasparenza come accessibilità totale impone, non solo un obbligo di mettere a disposizione determinati dati e documenti, ma anche di metterli a disposizione in maniera comprensibile da parte dei destinatari.

Quanto sopra per quanto riguarda il “fronte” dei soggetti esterni all'Amministrazione.

Sul fronte interno, il binomio trasparenza – accessibilità consente all’Ente di rendere conto delle proprie decisioni, scelte e azioni politiche e di essere responsabile per i risultati conseguiti (accountability); favorisce la capacità dell’ente di rispondere efficacemente alle variazioni delle condizioni in cui opera, modificandosi di conseguenza (responsivity); il tutto anche consolidando la propria immagine dal punto di vista della correttezza delle procedure e del rispetto delle norme (compliance).

Con l’aggiornamento 2018 al PNA, l’Autorità, in attuazione di quanto previsto all’art. 3, comma 1-ter, del D.Lgs. n. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016, individua modalità semplificate di applicazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i comuni di piccole dimensioni, intendendosi per piccoli comuni quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Sistema dei collegamenti ipertestuali

Al fine di evitare duplicazioni di dati, gli obblighi di trasparenza possono essere assolti anche mediante un collegamento ipertestuale ad un altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già disponibili. Per l’attuazione di tale misura di semplificazione, è necessario il rispetto dei criteri di qualità e di completezza dei dati di cui all’art. 6 del D.Lgs. n. 33/2013.

Tempistica delle pubblicazioni

Possibilità di interpretare il concetto di tempestività, di cui all’art. 8 del D.Lgs. n. 33/2013 e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare continuità e celerità degli aggiornamenti.

Il D.Lgs. n. 33/2013 contiene riferimenti temporali precisi per la pubblicazione dei dati e documenti. Laddove tali riferimenti non sono specificamente indicati, l’articolo 8 del decreto stabilisce che l’amministrazione è tenuta ad una pubblicazione tempestiva. L’Autorità ritiene che i piccoli comuni possano interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l’aggiornamento costante dei dati. I termini così definiti vanno indicati nella sezione del PTPC dedicata alla trasparenza sia per la data di pubblicazione che di aggiornamento, tendenzialmente non superiore al semestre.

L’Autorità, inoltre, suggerisce di, laddove nelle diverse sottosezioni di “Amministrazione trasparente” vi siano dati non pubblicati, perché “non prodotti” o perché l’obbligo non è applicabile alla specifica tipologia di amministrazione, riportare il motivo per cui non si procede alla pubblicazione.

Semplificazioni di specifici obblighi del D.Lgs. n.33/2013

Al fine di assolvere agli obblighi di pubblicazione concernenti l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 13, lettere da a) a d), i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono prevedere nella sezione “Amministrazione trasparente” la pubblicazione di un organigramma semplificato contenente la denominazione degli uffici, il nominativo del responsabile, l’indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica.

Pubblicazione dei dati in tabelle

Al fine di assolvere agli obblighi di pubblicazione dei dati in tabelle, come previsto dall’Allegato 1 della determinazione n. 1310/2016, i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono valutare altri schemi di pubblicazione, purché venga rispettato lo scopo della normativa sulla trasparenza di rendere facilmente e chiaramente accessibili i contenuti informativi presenti nella sezione “Amministrazione trasparente”.

I documenti e i dati pubblicati in Amministrazione Trasparente devono essere:

- completi, integri e, per quanto riguarda i documenti, conformi all’originale;

- aggiornati continuamente e pubblicati entro tempi ristretti dalla loro formazione o efficacia;
- facilmente reperibili, chiari e comprensibili da chiunque, il che comporta, per i dati e i documenti connotati da un elevato tecnicismo la necessità di “tradurli” in linguaggio comune:
- pubblicati in formato di tipo aperto e devono essere liberamente riutilizzabili, con gli unici obblighi di citarne la fonte e rispettarne l’integrità.

A livello strettamente operativo, ogni Titolare di P.O. Responsabile di una delle quattro Aree in cui è articolato da un punto di vista funzionale e organizzativo l’Ente, ha provveduto, con proprio atto, ad individuare, per ciascuno dei servizi ricompresi nell’Area di propria competenza, un Responsabile della trasmissione dei dati, cui compete l’individuazione e l’eventuale elaborazione dei dati e la loro pubblicazione nella sez. “Amministrazione Trasparente”.

In questa prospettiva, l’accessibilità totale diventa un efficace strumento di prevenzione e contrasto della corruzione, poiché rende visibili il mancato rispetto dei principi che regolano l’attività amministrativa (prima di tutto, efficienza, efficacia, economicità e imparzialità).

La verifica degli standards e degli obblighi di trasparenza viene svolta dall’O.I.V. o dal nucleo di valutazione con cadenza annuale, nel rispetto della normativa vigente.

1.1.3. “Amministrazione trasparente”

L’Amministrazione Trasparente è una specifica sezione della sito Web istituzionale, alla quale si accede direttamente dalla Home Page del sito.

Tale sezione è organizzata, secondo le indicazioni contenute nella tabella allegata al D.Lgs. n. 33/2013, come integrata e modificata dal D.Lgs n. 97 del 25/05/2016, in sottosezioni di primo livello, che si articolano, a loro volta, in sottosezioni di secondo livello, per consentire una migliore organizzazione e una più agevole reperibilità dei contenuti.

I documenti e i dati pubblicati in Amministrazione Trasparente devono essere:

- completi, integri e, per quanto riguarda i documenti, conformi all’originale;
- aggiornati continuamente e pubblicati entro tempi ristretti dalla loro formazione o efficacia;
- facilmente reperibili, chiari e comprensibili da chiunque, il che comporta, per i dati e i documenti connotati da un elevato tecnicismo la necessità di “tradurli” in linguaggio comune:
- pubblicati in formato di tipo aperto e devono essere liberamente riutilizzabili, con gli unici obblighi di citarne la fonte e rispettarne l’integrità.

In questa prospettiva, l’accessibilità totale diventa un efficace strumento di prevenzione e contrasto della corruzione, poiché rende visibili il mancato rispetto dei principi che regolano l’attività amministrativa (prima di tutto, efficienza, efficacia, economicità e imparzialità).

IN SPECIE: al fine di meglio consentire un percorso consapevole del cittadino, all’interno degli strumenti informatici dell’Ente, quale il sito e le sue sottosezioni, si dovranno prevedere ed implementare metodologie di comunicazione e di individuazione dei percorsi di accesso quanto più chiare e lineari e di semplice comprensione per l’utenza, limitando al massimo eccessivi preamboli dottrinari e richiami normativi, se non strettamente necessari ad inquadrare aspetti operativi. Parimenti si dovrà utilizzare per lo più un linguaggio tecnico e discorsivo.

1.1.4. Tipologie e modalità di "accesso" agli atti: documentale, civico e civico generalizzato

Nella premessa della Circolare n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica, avente ad oggetto "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)", si esplicita che il D.Lgs n. 97/2016, di modifica e integrazione del D.Lgs. n. 33/2013 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.

Con il summenzionato decreto, 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 ANAC "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 con Determinazione n. 1310 del 28/12/2016) l'accesso generalizzato mira a rafforzare il carattere democratico dell'ordinamento, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa (art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013).

Il nuovo istituto differisce dalle altre due tipologie di accesso previgenti, poiché, a differenza del diritto di accesso documentale, di cui alla Legge n. 241/90, e del diritto di accesso civico "semplice", il diritto di accesso civico generalizzato garantisce la conoscenza in via autonoma, a prescindere dalla titolarità di un interesse legittimo e motivato, della totalità dei dati e documenti detenuti dalla P.A.

Nella sopra richiamata circolare n. 2/2017, sono riportati i principi che hanno portato a parlare di "FREEDOM INFORMATION ACT (FOIA) nell'ordinamento italiano.

Nei sistemi FOIA (principalmente in quello statunitense) 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. 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 civico generalizzato.

Sul piano procedimentale, al principio appena richiamato, si contrappone, bilanciandolo, quello 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

A seguito della riforma, quindi, nell'ordinamento giuridico italiano vigente, si trovano a convivere diverse forme di accesso, quali strumenti di "trasparenza": da un lato, quella cosiddetta "proattiva": l'accesso ai sensi della legge 241/1990, che non viene modificato, e l'accesso civico "semplice", strumento già previsto come risposta all'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, dall'altro la trasparenza cosiddetta "reattiva", ovvero, quella attuabile tramite l'accesso civico generalizzato.

L'esercizio del diritto di accesso civico cosiddetto "generalizzato", si differenzia dal diritto di accesso della legge 241/1990, poiché: non è sottoposto ad alcuna limitazione, quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; non richiede motivazione e non prevede il limite del controllo generalizzato. L'istanza di accesso identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, può essere trasmessa in via telematica e presentata alternativamente a una pluralità di uffici dell'amministrazione, previsti dalla norma.

Il procedimento di accesso civico generalizzato, a seguito di istanza, deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni (non è ammesso il silenzio diniego) e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti: grava, di conseguenza, sull'amministrazione provare l'esistenza di motivazioni che impediscono di soddisfare l'istanza.

La normativa dispone che questo possa avvenire per evitare un "pregiudizio concreto" alla tutela degli interessi pubblici e privati protetti dall'ordinamento e previsti dall'art. 5-bis: da più parti è stato sollevato che le eccezioni disposte sono numerose, ampie e talvolta indeterminate e generano la necessità di operare difficili bilanciamenti fra interessi contrapposti, che potrebbero limitare la concreta possibilità di conoscere.

Proprio ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti dell'accesso civico, con la summenzionata delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, l'ANAC ha adottato, ai sensi dell'art. 5, comma. 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, cc. 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 accordo con l'Autorità nazionale anticorruzione, 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 circolare n. 2/2017.

Le indicazioni operative riguardano i seguenti aspetti:

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

Qualora una pubblica amministrazione decida di adottare un regolamento interno in materia di accesso, come suggerito nelle suddette Linee guida dell'ANAC (§ 3.1), occorre tener conto della riserva di legge relativa prevista dall'art. 10 della CEDU, che copre il diritto di accesso generalizzato in esame (Linee guida ANAC § 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, Legge n. 241/1990, successive modificazioni e integrazioni, 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'ANAC, oggetto di periodico aggiornamento in base all'evoluzione della prassi (§ 9).

Si sottolinea che, stante le frequenti sovrapposizioni dei richiedenti tra accesso ex Legge n. 241 e accesso civico, il Comune deve operare secondo la misura che consenta la maggiore circolazione e diffusione di notizie, a prescindere della mera denominazione della tipologia di accesso fatta dal richiedente nella propria istanza. In ragione di questo si dovrà operare nel senso della conversione in F.O.I.A. delle varie istanze di accesso, salvo specifici e motivati casi di specie.

1.1.5. Registro Istanze Accessi

In attuazione a quanto previsto nelle “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico”, emanate dall’ANAC con deliberazione n.1309/2016, l’RPCT, con propria circolare qui allegata quale parte integrante si provvede ad istituire il **REGISTRO DELLE ISTANZE DI ACCESSO AGLI ATTI AMMINISTRATIVI**.

Il registro è finalizzato a contenere l’elenco delle richieste e il relativo esito, oltrechè a:

- 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.

In specie, questo aspetto consente di operare in modo generale un’incisiva forma di controllo sulla gestione delle richieste, prodromica alla loro evasione ed alla conseguente possibilità del controllo della cittadinanza sull’operato dell’amministrazione, strumento centrale di contrasto ai fenomeni corruttivi.

Si precisa che la normativa sopra richiamata fa riferimento alle tre fattispecie di accesso, istituite rispettivamente, dalla Legge n. 241/90, dall’art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013 e dall’art. 5, comma 2, dello stesso D.Lgs. n. 33/2013, ss.mm.ii.

Di seguito, vengono indicate le modalità operative inerenti la costituzione del suddetto Registro.

1) L’ufficio Protocollo è tenuto a protocollare in entrata tutte le istanze di accesso Documentale, Civico e Civico generalizzato presentate, e conseguentemente, assegnarle all’Area di competenza, in relazione all’oggetto dell’istanza.

2) Il Responsabile della procedura di Accesso del settore competente, ovvero suo soggetto delegato, deve produrre l’istanza, in forma cartacea o digitale, al Segretario Comunale od a soggetto da lui delegato, al fine di consentirgli di riportare nel registro, in ordine cronologico, i seguenti dati:

- numero e data di protocollo dell’istanza;
- soggetto richiedente l’accesso;
- area di competenza;
- oggetto dell’istanza;
- tipologia di accesso;

Inoltre lo stesso responsabile della procedura d’accesso deve comunicare al segretario comunale od ad un soggetto da lui delegato in modo formale, i dati di seguito indicati, finalizzati al completamento della reportistica sul registro:

- data di esitazione;
- data di eventuale diniego.

3) Il responsabile del procedimento esecutivo dell'accesso, una volta espletata l'istruttoria relativa all'istanza, sia in senso positivo, che negativo, è tenuto ad illustrarla al Segretario Comunale, al fine di monitoraggio nei casi maggiormente problematici.

1.1.6. Correlazione tra trasparenza e Privacy

La predetta disciplina della trasparenza deve essere applicata tenendo conto anche della normativa, di diretta derivazione comunitaria, in materia di privacy riferita al trattamento dei dati personali, sensibili e non sensibili. Quest'ultimo aspetto però non deve essere considerato uno strumento od un vincolo per limitare la circolazione delle informazioni, ma solo una direttiva metodologica per la circolazione delle stesse, tenendo conto dei dati, meramente soggettivi, esclusi dalla specifica divulgazione o circolazione.

1.2. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Nella G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 è stato pubblicato il D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 avente ad oggetto "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", come approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013, a norma dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Esso contiene varie disposizioni che hanno lo scopo di favorire, tra l'altro, la prevenzione della corruzione e l'applicazione della disciplina della trasparenza, non solo da parte dei dipendenti a tempo indeterminato e determinato, ivi compresi i dipendenti di diretta collaborazione con gli organi politici, ma anche, per quanto compatibile, tutti i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipo di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico e tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Il codice prevede specifiche disposizioni finalizzate a regolare il comportamento dei dipendenti, in primo luogo durante il servizio, ma anche, in tutti quei rapporti con le attività private che possano in qualche modo influire, anche in via potenziale, sull'imparzialità e la terzietà necessari per chi opera nell'ambito di uffici pubblici, soprattutto nel caso in cui si ricoprano ruoli apicali, ai quali sono collegati poteri decisionali e di gestione e disponibilità di risorse.

Inoltre, sono previste modalità di collegamento e integrazione tra la figura del RPCT e l'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari "U.P.D.", dal momento che la violazione delle disposizioni del Codice, fermo restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, è fonte di responsabilità disciplinare accertata dal competente ufficio (U.P.D.), cui è demandata l'irrogazione della sanzione, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità.

Le previsioni del Codice sono state integrate e specificate dal "Codice di Comportamento dell'Ente".

L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del Codice di comportamento.

Tale documentazione (codice generale ed aziendale) deve essere, altresì, consegnata o richiamata in ogni tipo di rapporto contrattuale del Comune con soggetti terzi. Questi ultimi sono sottoposti alla sua applicazione ed al suo rispetto, con dichiarazione sottoscritta, nei contratti o in documenti correlati.

Posto che ANAC intende promuovere l'adozione di nuove Linee guida per i Codici di Comportamento - con cui si daranno istruzioni alle amministrazioni sugli ulteriori contenuti del codice, questo Ente, nel corso del 2020, in esecuzione del presente piano, inizierà percorso volto ad una revisione del codice di Comportamento dell'Ente, che tenga conto della logica volta a meglio precisare i comportamenti stigmatizzabili in un'ottica Comunale, cercando di dare un'applicazione più concreta delle previsioni del DPR 62/2013.

1.3. Sistema integrato dei Controlli Interni

In particolare, tra le varie tipologie di controllo previste, quella rilevante ai fini dell'analisi e valutazione delle attività e prassi amministrative in atto nell'ente, è relativa al controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti, in quanto strumento di supporto per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti per le finalità del presente piano.

1.4. Metodologie di controllo delle istanze inoltrate al fine dell'erogazione di servizi, provvedimenti dispositivi, contributi od altre erogazioni di somme di denaro, di tutela d'interessi legittimi pretensivi.

Con propria circolare in materia di anticorruzione e trasparenza qui allegata, l'RPCT provvede ad elaborare un vademecum, cui è necessario attenersi per rendere puntuali e più efficaci le verifiche di cui sopra.

In attuazione delle previsioni normative in materia, con particolare riferimento alla Legge n. 190/2012 ss. mm. ii., alle disposizioni sulla documentazione amministrativa di cui al D.P.R. n. 445/2000 ed alle direttive ANAC, riferite all'ambito di competenza qui ricompreso, la summenzionata circolare è diretta a regolamentare l'attività inerente i controlli sulla veridicità dei contenuti delle istanze, domande, dichiarazioni sostitutive di certificazione, dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà ed atti ad esse assimilabili, presentate al Comune di Casciana Terme Lari da soggetti terzi e finalizzate all'ottenimento da parte dell'Ente:

- dell'erogazione di servizi a domanda individuale;
- dell'emissione di provvedimenti certificativi, dichiarativi o di natura assimilabile, di status riferiti o riferibili al richiedente o ad un soggetto terzo;
- dell'emissione di provvedimenti volti a riconoscere qualsivoglia beneficio economicamente rilevante o valutabile al richiedente od a soggetto terzo;
- dell'emissione di provvedimenti che riconoscono interessi legittimi pretensivi o diritti soggettivi del richiedente o di un soggetto terzo;
- dell'emissione di altri atti assimilabili a quelli di cui ai punti precedenti.

Le disposizioni della presente circolare si applicano, in quanto compatibili, anche ai procedimenti per i quali il controllo sulla veridicità delle autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà è disciplinato da normative speciali.

I controlli sulla veridicità delle istanze sopraelencate vengono effettuati al fine di preservare l'Ente da infiltrazioni corruttive ovvero da istanze meramente false o non rispondenti allo stato di fatto e di diritto presupposto all'ottenimento del beneficio. E' centrale verificare l'efficacia delle modalità con cui

vengono svolte le attività dell'Ente, in quanto potenzialmente sintomatiche di pratiche di cattiva amministrazione, e, altresì, allo scopo di contenere, parimenti, pretese infondate da parte dei soggetti richiedenti che possano incidere a livello economico e patrimoniale.

L'attività di controllo sulla veridicità dei dati e delle informazioni contenute nelle dichiarazioni/istanze/ricieste presentate all'Amministrazione comunale o per le quali le altre P.A. o i gestori di pubblici servizi richiedono la verifica, sono finalizzate a garantire l'efficacia ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

Di dette operazioni di verifica, anche a campione, ogni settore deve prevedere una peculiare autoregolamentazione, legata alle particolarità dei singoli processi mappati, con report di detti controlli da trasmettere al RPCT.

1.5. Gestione del processo di “WHISTLE-BLOWING”

La Legge n. 179 del 30/11/2017 ha introdotto, nell'ordinamento nazionale, l'attività c.d. di “Whistleblowing”, ovvero un sistema di tutela nei confronti del dipendente (“Whistleblower”, letteralmente “Soffiatore di fischiato”), che segnala ad un soggetto - Responsabile della Prevenzione della corruzione, ANAC – Autorità nazionale anticorruzione, o autorità giudiziaria ordinaria e contabile, una condotta illecita attuata nel luogo di lavoro, di cui è venuto a conoscenza diretta nello svolgimento della propria attività lavorativa, al fine di prevenirla o, comunque, renderla nota.

La suddetta attività deve essere regolamentata tramite procedure volte ad incentivare tali segnalazioni, quali strumenti di prevenzione e controllo inerenti le attività poste in essere dalla P.A., nel perseguimento dell'interesse pubblico, assicurando la massima riservatezza e tutela ai dipendenti dal rischio di atti e condotte discriminatorie/ritorsive, derivanti dalla segnalazione stessa.

Nelle more dell'emanazione, da parte dell'ANAC (sentito il Garante per la Privacy) delle nuove linee guida in merito alle modalità di presentazione e gestione delle segnalazioni, nell'osservanza di quanto prevede la richiamata Legge n. 179/2017 (cfr. art. 1, comma 5), è necessario disciplinare, in via transitoria, pena l'adozione di misure sanzionatorie da parte dell'ANAC nei confronti dell'Ente inadempiente, le modalità attuative di quanto previsto.

L'art. 1 della Legge di cui sopra, nella versione novellata dell'art. 54 – bis del D.Lgs. n. 165/2001 (Testo Unico del Pubblico Impiego), rubricato “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”, dispone che il dipendente che denuncia, ad uno dei soggetti di cui sopra, le condotte illecite o di abuso, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo diretto o indiretto sulle condizioni di lavoro.

Questo Piano della Prevenzione della corruzione e per la trasparenza dell'Ente, prevede, in merito alle modalità di effettuazione della segnalazione, quanto segue:

- condizione indispensabile per procedere è che i contenuti della segnalazione risultino circostanziati ed attengano a fatti o comportamenti di cui il segnalante abbia diretta conoscenza (con esclusione, quindi, di quelli riportati o riferiti da altri soggetti) e per i quali risultino individuati gli autori;
- la segnalazione ricevuta sarà protocollata in modalità riservata e custodita in modo da garantirne la massima riservatezza;

- le generalità del segnalante non potranno essere svelate, se non in occasione del procedimento disciplinare eventualmente scaturito dalla segnalazione stessa, quando ciò sia indispensabile per la difesa dell'autore della condotta illecita ovvero negli altri casi previsti dalla legge.
- qualora i dati riservati fossero in forma cartacea, al fine di garantirne la riservatezza, li stessi vengono custoditi in apposito armadio chiuso a chiave, presso l'ufficio del Responsabile della Prevenzione della corruzione e accessibile alle sole persone da questi autorizzate.

Nelle more dell'emanazione, da parte dell'ANAC (sentito il Garante per la Privacy) delle nuove linee guida in merito alle modalità di presentazione e gestione delle segnalazioni, nell'osservanza di quanto prevede la richiamata Legge n. 179/2017 (cfr. art. 1, comma 5), è necessario disciplinare, in via transitoria, pena l'adozione di misure sanzionatorie da parte dell'ANAC nei confronti dell'Ente inadempiente, le modalità attuative di quanto previsto.

Di seguito, in via provvisoria e cedevole rispetto alle nuove linee guida dell'ANAC, si indicano le modalità attraverso le quali deve essere effettuata la segnalazione:

- il dipendente che intende fare una segnalazione, deve richiedere un appuntamento al Responsabile della Prevenzione della corruzione dell'Ente, senza specificare ovvero indicando motivazioni generiche le ragioni stessa della richiesta di incontro, onde evitare che la richiesta possa già individuare il dipendente quale potenziale denunciante;
- in sede di incontro, il dipendente segnalante è tenuto alla consegna, brevi manu, di una relazione in merito all'illecito o abuso, oggetto della segnalazione, firmata e circostanziata.
- la documentazione di cui sopra sarà custodita dal Responsabile della Prevenzione della corruzione, con modalità segrete, note al Sindaco e ad un'Autorità di Polizia, al fine di salvaguardare l'imparzialità e la terzietà della procedura.
- del procedimento sarà tenuto apposito registro e verbale e sarà predisposta un istruttoria ugualmente secretata, che potrà concludersi con archiviazione motivata, con apertura di un procedimento disciplinare, con segnalazione alle autorità competenti per elementi o possibili conseguenze esterne alle mere violazioni del contratto di lavoro.

Di ogni segnalazione e della connessa attività istruttoria, il Responsabile della Prevenzione della corruzione riferirà e aggiornerà il Sindaco quale ufficiale di governo.

Nel caso in cui, oggetto di segnalazione in merito a reati o irregolarità sia il Responsabile della Prevenzione della corruzione dell'Ente, la procedura sarà di competenza del Sindaco.

L'ANAC ha posto in consultazione pubblica lo schema di "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)" approvato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 23 luglio 2019.

Le linee guida sono state adottate in attuazione di quanto previsto dalla legge 30 novembre 2017 n. 179, art. 1, comma 5. Si tratta di linee guida rivolte alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti ad esse assimilati tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite che attengono all'amministrazione di appartenenza. Esse contengono indicazioni anche per coloro che come dipendenti intendano fare segnalazioni di whistleblowing.

Le linee guida danno conto, nella prima parte, dei principali cambiamenti intervenuti sull'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti (pubbliche amministrazioni e altri

enti) tenuti a dare attuazione alla normativa, sia ai soggetti - c.d. whistleblowers - beneficiari del rafforzato regime di tutela. Si forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione; sulle modalità e i tempi di tutela nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa. Nella seconda parte si declinano, in linea con quanto disposto dalla normativa, i principi di carattere generale che attengono alle modalità di gestione della segnalazione preferibilmente in via informatizzata. Si definisce il ruolo fondamentale svolto dal RPCT e si forniscono indicazioni operative alle Amministrazioni sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni, dalla fase di invio e ricezione a quella di valutazione della stessa. Si segnala inoltre l'emanazione in materia della Direttiva 2019/1937 del 23/10/2019.

Ne deriva la necessità di adeguamento alla predetta disciplina – nazionale e comunitaria - da parte dell'Ente, che nel corso del 2020 individuerà un sistema informatizzato che consenta un livello di riservatezza aumentato rispetto alle pregresse modalità di trattamento della segnalazione in uso nell'Ente (indirizzo di posta elettronica dedicato). Il processo da mettere in atto prevederà 3 fasi, in particolare: individuazione di un sistema di segnalazione illeciti in linea con le prescrizioni di legge, definizione della procedura di utilizzo del sistema medesimo e formazione del personale per l'utilizzo dello stesso. Il processo farà capo al RPCT mentre l'onere della sua attuazione sarà riservata ai Servizi Informativi dell'Ente e la sua diffusione a livello informativo e formativo al Servizio Personale. Merita infine di essere evidenziato che la legge 114/2014 ha stabilito – tra l'altro - che l'A.N.AC. è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura, anche le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi dell'art. 54 bis, D.Lgs. 165/2011. A tal fine, l'Anac ha adottato il Regolamento del 30 ottobre 2018 sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di Whistleblowing e nel Comunicato del Presidente dell'Autorità del 05/09/2018 si invitano i dipendenti pubblici a registrare la segnalazione sul portale ANAC al fine di ottenere un codice identificativo univoco, "key code", da utilizzare per "dialogare" con Anac in modo spersonalizzato e per essere costantemente informato sullo stato di lavorazione della segnalazione inviata. Si evidenzia infine che con l'approvazione definitiva da parte dell'ANAC delle Linee guida in materia, documento attualmente in consultazione, si provvederà a valutare le indicazioni ivi fornite dall'autorità al fine dell'adeguamento eventuale alle stesse.

1.6. Formazione del personale

La legge 190/2012 dispone che le PA devono prestare specifica e costante attenzione alla formazione del personale in materia di anticorruzione e trasparenza, poiché ritenuta uno degli strumenti per la prevenzione della corruzione.

La formazione può essere effettuata in convenzione con altri Comuni e/o tramite l'Unione dei Comuni della Valdera, su appositi progetti e programmi formativi, e spetta comunque, anche ed in prima istanza, al RPCT dell'Ente, relativamente alle specifiche competenze.

La formazione specifica in materia di anticorruzione e trasparenza costituisce elemento di valutazione delle performance individuali.

La formazione, inoltre, fornisce al RPCT e a tutti gli altri soggetti attuatori del presente Piano spunti di analisi e di valutazione propedeutici ed essenziali per l'aggiornamento dello stesso.

Si procederà alla segnalazione su apposito modulo delle necessità formative all'Unione Valdera in materia anticorruptiva, nei modi e nei tempi richiesti dal quell'Ente. Si procederà altresì con percorsi formativi interni a livello di Ente, di concerto anche con altri soggetti istituzionali, qualora disponibili, al fine di procedere ad una formazione permanente in materia.

Il Responsabile dell'Anticorruzione organizzerà altresì giornate di studio e formazione per i dipendenti in questa materia.

1.7. Rotazione del Personale

Tra gli strumenti anticorruzione più efficaci e concreti, da attuare sul campo, rientra la rotazione del personale maggiormente esposto a rischio corruttivo, ovvero quello che si occupa personalmente e per lungo tempo dello stesso tipo di procedimento e si relaziona sempre con gli stessi utenti.

L'ANAC, con Delibera 13/2015, ha fornito alcuni chiarimenti:

- la rotazione è rimessa all'autonoma determinazione delle amministrazioni, che in tal modo potranno adeguare la misura alla concreta situazione dell'organizzazione dei propri uffici;
- la rotazione incontra dei limiti oggettivi, quali l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Pertanto non si deve dare luogo a misure di rotazione se esse comportano la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico. La presente misura sarà oggetto di specifica valutazione rispetto alle scelte del Sindaco in merito alla nomina dei titolari di P.O. e di questi ultimi in merito all'individuazione dei responsabili dei procedimenti, con specifica valutazione di quelli a maggiore rischio corruttivo.

1.8. Benessere organizzativo

Il tema del "benessere organizzativo" o "salute organizzativa" è ormai da tempo argomento di attenzione, anche normativa. Per benessere organizzativo si intende comunemente la capacità dell'organizzazione di promuovere e mantenere il benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori per tutti i livelli e i ruoli. Studi e ricerche sulle organizzazioni hanno dimostrato che le strutture più efficienti sono quelle con dipendenti soddisfatti e un "clima interno" sereno e partecipativo. La motivazione, la collaborazione, il coinvolgimento, la corretta circolazione delle informazioni, la flessibilità e la fiducia delle persone sono tutti elementi che portano a migliorare la salute mentale e fisica dei lavoratori, la soddisfazione dei clienti e degli utenti e, in via finale, ad aumentare la produttività. Il concetto di benessere organizzativo si riferisce, quindi, al modo in cui le persone vivono la relazione con l'organizzazione in cui lavorano; tanto più una persona sente di appartenere all'organizzazione, perché ne condivide i valori, le pratiche, i linguaggi, tanto più trova motivazione e significato nel suo lavoro e maggiormente tende a contrastare la maladministration che lo circonda e pertanto diventa strumento indispensabile per la programmazione di ogni corretta politica di contrasto all'infiltrazione di fenomeni corruttivi all'interno dell'Ente di riferimento.

Il Comune di Casciana Terme Lari ha intrapreso un percorso di verifica del benessere organizzativo a livello di Ente, a cavallo tra 2014 e 2015, susseguente al percorso di fusione che ha coinvolto i comuni di Casciana Terme e Lari, sulla scorta di un suggerimento del Nucleo di Valutazione, in ossequio alle previsioni dell'art 14 del Dlgs 150/2009, con esito dell'analisi verificato ad inizio 2015. Questo soprattutto per capire le possibili ricadute a livello relazionale ed organizzativo seguenti la fusione dei due Enti. La partecipazione dei dipendenti a questa iniziativa è stata di poco superiore al 50%, risultato che merita una riflessione. Sono emersi problemi nella percezione delle dinamiche relazionali e degli ambiti operativi ed organizzativi e nell'amministrazione del lavoro del singolo e del suo sviluppo di carriera. Il giudizio complessivo comunque del questionario sul benessere organizzativo nel 2015 non ha dato risultanze eccessivamente positive. Su questa base il Comune ha intrapreso un percorso condiviso tra amministrazione e dipendenti volto a superare le problematiche risultanti dai questionari di inizio 2015 con incarico al Centro Method di Perignano per riprogrammare un percorso volto alla crescita del benessere organizzativo e la gestione dei conflitti interpersonali.

La presenza di una puntuale verifica successiva di questo step, il generale clima di condivisione della metodologia e della bontà dei risultati dal punto di vista operativo ha suggerito l'organizzazione di un nuovo step avente ad oggetto una seconda fase volta ad implementare e raffinare l'analisi della crescita del benessere organizzativo e del superamento dei conflitti. Il secondo percorso è stato affidato direttamente ad un docente del che svolge attività professionale di formazione nella gestione dei conflitti e rapporti aziendali.

A livello di programmazione di attività, ambito proprio di questo piano, si propone di valutare con nuovi questionari sia la ricaduta del percorso intrapreso dall'amministrazione di concerto con i docenti individuati, sia in concreto se questo percorso ed il decorrere degli anni, che hanno comunque stabilizzato lo stato di incertezza post fusione, hanno prodotto un incremento del predetto benessere organizzativo a livello di Ente.

Si stabilisce come misura la seguente calendarizzazione di attività:

- Analisi e valutazione del concreto livello di benessere organizzativo un anno dopo la conclusione del percorso con il professionista esterno – anno 2019 con interviste individuali riservate mese di settembre.
- Predisposizione nuovo questionario di verifica per vedere i risultati differenziali nel caso i risultati delle interviste lo rendessero opportuno – mese di novembre 2019.
- Inizio di un percorso di costituzione del CUG

1.9. Tempi e Modalità di monitoraggio periodico dello stato di attuazione del PTPCT

L'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure individuate dal Piano triennale di Prevenzione della corruzione e della Trasparenza riveste un'importanza fondamentale, in quanto evidenzia che cosa l'amministrazione sia concretamente in grado di attuare, in termini di prevenzione dei comportamenti corruttivi.

Tale attività viene svolta con cadenza semestrale ed i relativi esiti vengono riportati, insieme ai dati inerenti tutte le attività svolte al fine della prevenzione della corruzione, nell'apposita scheda che i Responsabili della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza sono tenuti a compilare per la predisposizione della relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (cfr. art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012). La Relazione viene pubblicata sul sito istituzionale di ogni ente, entro il 31 gennaio di ogni anno, nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti-Corruzione".

Il monitoraggio, quindi, è finalizzato ad accertare la corretta applicazione delle misure predisposte, sia quelle di carattere generale, che quelle di carattere speciale, con le modalità e nei tempi previsti nel PTPCT e la reale efficacia delle stesse, in termini di prevenzione del rischio di fenomeni corruttivi o di cattiva gestione nell'amministrazione.

Un'attività di monitoraggio seria e concreta deve, anche, verificare l'effettiva sostenibilità delle misure proposte in sede di concreta applicazione, eliminando o rielaborando quelle che sono risultate poco efficaci o non attuabili con le risorse disponibili.

L'analisi e la valutazione dei dati emersi dal monitoraggio, deve essere finalizzata alla revisione correzione del PTPCT in corso d'anno, oltrechè, ovviamente costituire la base di partenza per la definizione e programmazione delle misure anticorruptive per il triennio successivo, alla luce

dell'esperienza condotta in quello precedente, nell'ottica non di mero "adempimento formale", ma in quella di analisi e valutazione critica ed autocritica delle attività espletate.

2) – Misure di carattere specifico

Con questa definizione si prevedono tutte quelle misure di cui il comune si deve dotare nel concreto al fine di verificare la presenza o contrastare la possibile ingerenza od infiltrazione di fenomeni latamente corruttivi o di cattiva amministrazione, riferiti alle peculiarità dell'ente ed alle concrete problematiche che questo incontra.

E' questa la sezione del piano, sottoposta a continui aggiornamenti, che deve individuare nel concreto misure efficienti ed efficaci volte a prevenire il sorgere di tutti quegli elementi patologici tipici del fenomeno che questo piano intende fronteggiare:

- Saranno individuate, in aggiunta rispetto al presente piano, singole misure collegate a peculiari necessità derivanti dall'analisi dei singoli procedimenti o di puntuali necessità emerse di concerto con i funzionari dell'ente o da un'analisi soggettiva del RPTC.
- Saranno previste singole misure applicative derivanti da modifiche normative o dal complessivo quadro di riferimento territoriale e di ente.

Registro degli affidamenti diretti, dei rinnovi e delle proroghe:

In considerazione del fatto che sempre una maggiore apertura si tende ad osservare nell'applicazione dell'art 36 del Dlgs 50/2016, con pronunce giurisprudenziali che ribadiscono quanto sia di fatto libera l'A.C. nell'affidare lavori, servizi e forniture sotto le soglie ivi previste, se non limitate a livello motivazionale da percorsi ermeneutici volti a far emergere la efficienza, efficacia, economicità delle scelte poste in essere, al fine di monitorare gli andamenti delle predette previsioni normative volte a favorire gli affidamenti diretti, si reputa opportuno prevedere un registro in cui siano inseriti gli oggetti dei predetti affidamenti, gli importi, i beneficiari e che detto monitoraggio sia esteso anche alle peculiari situazioni di rinnovo e proroga. Il predetto registro, tenuto dai singoli servizi, sarà successivamente a chiusura di anno collazionato in un unico documento da parte del RPTC ed oggetto di specifica analisi.

Previsione di indicatori di performance e programmi di attività esecutivi anche delle dinamiche di contenimento della corruzione.

Gli obiettivi di performance individuale ed organizzativa, inseriti nel PEG, destinati ai titolari di P.O. e gli obiettivi di esecuzione destinati al personale dipendente devono avere ciascuno almeno un indicatore/misuratore che si riferisca in modo precipuo all'applicazione delle politiche di contenimento della corruzione nella P.A. ed inoltre deve essere previsto un obiettivo generale intersettoriale che preveda l'applicazione dei contenuti del presente piano, in riferimento in specie alle misure di contenimento qui previste

PARTE QUARTA - ATTUAZIONE DELLA POLITICA ANTICORRUZIONE ED EFFETTI SULL'ORGANIZZAZIONE E LE ATTIVITA' DEL COMUNE

1) – I soggetti attuatori della Legge n. 190/2012

Poiché le attività e le misure volte a prevenire i fenomeni corruttivi e i comportamenti di cattiva gestione riguardano il concreto funzionamento dell'intera macchina comunale, tutti i soggetti che, operano al suo interno o che entrano in contatto con essa, sono chiamati, a vario livello e titolo e con diverse responsabilità, ad attuare le misure e tenere i comportamenti necessari a prevenire la corruzione.



1.1. *Organi di indirizzo politico*

1.1.1. SINDACO

- designa il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (art. 1, comma 7, della Legge n. 190/2012 e D.Lgs. n. 97/2016) e ne comunica il nominativo all'ANAC utilizzando il modulo pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità (PNA 2016);

1.1.2. GIUNTA COMUNALE

- adotta il Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e Trasparenza (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;

- attua le necessarie modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività;

1.1.3. CONSIGLIO COMUNALE

Il Consiglio Comunale individua gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza attraverso l'approvazione del DUP (Documento Unico di Programmazione).

Attraverso il Documento Unico di Programmazione (DUP), il Comune definisce la programmazione strategica dell'ente, nell'arco temporale del mandato amministrativo, coordinando tra loro gli indirizzi strategici dell'amministrazione, i vincoli di finanza pubblica e la situazione economico finanziaria dell'ente e del gruppo pubblico locale; traduce gli indirizzi strategici di mandato in programmazione operativa sul triennio coperto dal bilancio di previsione

Gli obiettivi strategici vengono, a loro volta, declinati in obiettivi di natura strettamente operativa attraverso l'approvazione del Piano Triennale per la prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT).

1.1.4. IL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

Il Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – RPCT - rappresenta il punto di riferimento per l'implementazione dell'intera politica di prevenzione della corruzione dell'ente.

Ad esso competono l'elaborazione della proposta di Piano, la sua attuazione, il monitoraggio e il controllo del rispetto delle misure da questo previste.

La legge anticorruzione gli attribuisce, oltre alla predisposizione della proposta di Piano e al suo costante aggiornamento, ulteriori compiti e funzioni, quali:

- la verifica dell'efficace attuazione del piano e la sua idoneità a produrre gli effetti previsti;
- la proposta di modifiche del Piano quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, o, comunque, quando lo reputi necessario;
- l'individuazione del personale maggiormente esposto da inserire nei programmi di formazione, in quanto destinato nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione a maggiori rischi operativi e di infiltrazioni;

A seguito delle modifiche operate dal D.Lgs. n. 97/2016, al RPC sono assegnate anche le funzioni di Responsabile per la Trasparenza. Il compito principale del Responsabile PCT, ora RPCT, è quello di monitorare e controllare che l'amministrazione adempia correttamente agli obblighi di pubblicazione imposti da norme di legge e dalle disposizioni del PTPCT, anche attraverso l'adeguamento e l'aggiornamento dello stesso Piano.

Nello specifico, l'RPCT, in materia di trasparenza:

- provvede al monitoraggio e al controllo dell'attuazione del Piano e ne aggiorna le disposizioni in materia di pubblicità;
- stabilisce i criteri per l'organizzazione della struttura della sezione Amministrazione Trasparente;
- emana direttive in materia di semplificazione del linguaggio amministrativo e di comunicazione efficace;
- assicura l'esercizio del diritto di accesso civico "semplice";
- segnala ai soggetti competenti il mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicità.

I provvedimenti adottati dal RPCT sono vincolanti per tutte le strutture del Comune.

Attualmente, il Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

1.1.5. I TITOLARI DI P.O.

Nel loro ruolo di responsabili apicali delle strutture organizzative del Comune di Casciana Terme Lari, le P.O. sono i principali responsabili dell'applicazione e della previsione delle misure anticorruptive all'interno dell'Ente. In specie loro:

- concorrono alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti della struttura di cui sono responsabili;
- forniscono le informazioni richieste dal RPCT per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione (c.d. mappatura dei rischi) e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedono al monitoraggio delle attività svolte dalla struttura di cui sono responsabili, in particolare di quelle ove è più elevato il rischio corruzione;
- attuano le misure contenute nel PTPCT;
- assicurano l'osservanza, da parte del personale dipendente, del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le idonee misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari presso l'U.P.D., la rotazione del personale; in particolare, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Per quanto riguarda le misure in materia di trasparenza:

- assicurano la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati e dei documenti, secondo le indicazioni contenute nella Tabella dell'Amministrazione Trasparente, anche tramite i Responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati, individuati e designati tali dai Titolari di P.O. per ciascuna Area;
- attuano le direttive emanate dal RPCT in materia di trasparenza;
- garantiscono la correttezza, la completezza, l'aggiornamento e la conformità dei dati e dei documenti agli originali e alle disposizioni in materia di tutela della riservatezza, sia dei terzi che del Comune.

1.1.5. TUTTI I DIPENDENTI DELL'ENTE

Attuano, ciascuno per le proprie competenze, le misure anticorruzione indicate nel PTPCT e rispettano le disposizioni contenute nel Codice di comportamento.

Per quanto riguarda la trasparenza, collaborano attivamente con le P.O. di riferimento e con il Responsabile della Trasparenza, attuando le loro direttive specifiche, per il corretto assolvimento degli obblighi di pubblicità e per assicurare a tutti i cittadini e le cittadine il diritto di accesso civico e quello di accesso civico generalizzato.

1.1.6. COLLABORATORI; CONSULENTI E FORNITORI

Tutti i collaboratori e i consulenti del Comune, qualunque sia il tipo di incarico o di contratto, compresi i lavoratori somministrati, i prestatori di lavoro accessorio, i tirocinanti, gli stagisti, i borsisti e i volontari, sono tenuti a rispettare le disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune, pena conseguenze che possono arrivare sino alla risoluzione del rapporto contrattuale in essere, con relativa gradazione delle violazioni e delle relative misure applicabili.

Sono tenuti a rispettare il Codice di comportamento anche tutti i dipendenti e i collaboratori (a qualsiasi titolo) delle imprese fornitrici di beni e servizi o che realizzano lavori a favore del Comune, pena conseguenze che possono arrivare sino alla risoluzione del rapporto contrattuale in essere, con relativa gradazione delle violazioni e delle relative misure applicabili.

1.1.7. NUCLEO INTERNO DI VALUTAZIONE

Verifica la coerenza tra gli obiettivi del PTPCT e il Piano della Performance e l'adeguatezza dei relativi indicatori. Monitora l'applicazione dei principi del presente piano da parte dei soggetti valutati, come momento integrativo e di sintesi della misurazione della performance individuale e di Ente.

Le informazioni e i dati relativi all'attuazione del PTPCT sono utilizzati per la valutazione della relativa performance, sia organizzativa che individuale.

1.1.8 GLI STAKEHOLDERS

Tutti i cittadini e le cittadine collaborano con il Comune, non solo per la completa attuazione delle misure, ma anche per ampliare gli ambiti delle attività anticorruzione e trasparenza e per correggere eventuali anomalie attraverso la presentazione di proposte, idee e suggerimenti.

Analogamente tutte le associazioni, le organizzazioni, i soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi.

Si potrà prevedere o valutare la previsione di specifiche giornate atte alla diffusione dei valori della legalità nel territorio comunale di riferimento.

2) – Raccordo e integrazione del Ptpct con gli Strumenti Programmatici dell'Ente

Una strategia qualificante non può prescindere dall'impegno teso alla promozione della trasparenza ed alla prevenzione di ogni possibile fenomeno corruttivo.

2.1. Piano Strategico

Il tema della legalità e della trasparenza è stato pertanto affrontato nel primo **Piano strategico (2018-2020)** dell'Unione dei Comuni della Valdera, di cui l'Ente fa parte.

Il Piano strategico– che costituisce “*atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio*” (art. 1, comma 44 lett. a Legge n. 56/2014) – include una strategia in tema di trasparenza e anticorruzione che tiene conto delle specificità ed affinità delle varie zone territoriali (c.d. zone omogenee) definite sulla base degli elementi desunti dalla condivisione metodologica con i Responsabili anticorruzione dei Comuni ricadenti nell'area dell'Unione Valdera.

2.2.Coordinamento del PTPCT con il ciclo della performance

L'opportunità di garantire un'integrazione tra Piani su legalità ed integrità e Piano della Performance era già stata messa in evidenza dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (C.I.V.I.T) di cui all'art. 13 del D.Lgs 150 con delibera n. 6/2013, esigenza poi recepita a livello normativo con l'art. 10, comma 3 del D.Lgs 33/2013 e poi successivamente rafforzata in particolare nel nuovo PNA 2019

Sotto il profilo operativo, alcune analisi che l'amministrazione deve fare per redigere il Piano delle Performance sono indubbiamente funzionali per la stesura e l'efficacia del PTPCT (ad esempio, l'analisi del contesto interno finalizzata ad un esame della struttura organizzativa o la mappatura dei processi) e viceversa (l'individuazione dei Responsabili delle misure anticorruzione e dei loro obiettivi specifici contenuta nel PTPCT deve essere considerata in termini di performance individuale nel Piano delle Performance).

E' per questo che il Segretario Generale – RPCT, approvando un provvedimento specifico, assegna anno per anno, ai dirigenti in sé considerati (obiettivi individuali), e alle strutture organizzative che dirigono (obiettivi di struttura e di risultato), gli obiettivi operativi (misure anticorruzione e trasparenza) individuati dal PTPCT, identificandoli chiaramente come obiettivi di lavoro da raggiungere.

Saranno, poi, gli apicali, ad assegnare alle strutture di cui sono responsabili (obiettivi di struttura e di risultato) e a ogni singolo dipendente (obiettivi individuali), gli obiettivi in materia di prevenzione della

prevenzione della corruzione e di trasparenza che il Segretario Generale – RPCT ha, a sua volta, attribuito.

Attraverso il ciclo della performance, cioè quel meccanismo che permette di misurare e valutare la quantità e, soprattutto, la qualità del lavoro prestato da tutti i dipendenti del Comune, ciascuno in relazione al proprio inquadramento e ai propri compiti all'interno dell'organizzazione viene misurato (quantitativamente) e valutato (qualitativamente) quanto dell'obiettivo assegnato è stato effettivamente raggiunto.

2.3. Patto di integrità territoriale

Il Comune, così come le imprese che interagiscono con quest'ultimo, aderiscono al patto integrità territoriale, volto a meglio precisare i compiti e gli obiettivi di legalità nella gestione della cosa pubblica. Il presente piano rimanda in via dinamica ai contenuti del predetto piano.

ALLEGATI

ANTICORRUZIONE / TRASPARENZA CIRCOLARE

Oggetto: ACCESSO AGLI ATTI E DOCUMENTI AMMINISTRATIVI.

1) Premessa: evoluzione della normativa nell'ordinamento italiano in materia di accesso agli atti

2) Tipologie di accesso nell'ordinamento italiano

3) Relazione tra le tipologie di accesso

4) Accesso civico generalizzato e privacy

1- Premessa: evoluzione della normativa nell'ordinamento italiano in materia di accesso agli atti

Recentemente, ovvero a decorrere dagli ultimi tre/quattro anni, l'ordinamento italiano è stato profondamente innovato per quanto concerne la disciplina normativa in materia di diritto alla pubblicità, diffusione e conoscenza degli atti, informazioni e documenti prodotti e detenuti dalla P.A.

Tale processo riformatore si è rivelato un indirizzo "strategico" della PA continentale, tale da far parlare, anche nel nostro paese, di "F.O.I.A.", acronimo, in lingua inglese, dell'espressione Freedom of Information Act; "Libertà di informazione" (anche se il F.O.I.A. è un istituto diffuso negli Stati ove vigono ordinamenti di "common law", primo tra tutti gli Stati Uniti, la sua paternità riconduce agli Stati del Nord Europa, poiché il padre del primo F.O.I.A. è stato il filosofo illuminista svedese Anders Chydenius).

Tale espressione, si può tradurre, anche, in "libertà di accesso": le due "versioni" sono strettamente correlate.

Difatti, nell'ambito di un cambiamento del modo di intendere il rapporto tra cittadino e Stato in senso più aperto e partecipativo, non può dirsi compiuta e affermata una vera e propria libertà di informazione sull'azione di un'organizzazione pubblica se non si ha, contestualmente, la possibilità di accedere alle informazioni da questa detenute.

Tali informazioni devono dare conto dei processi e delle azioni attraverso cui si sostanzia l'attività dell'Amministrazione Pubblica, al fine di consentire al cittadino la possibilità di conoscere e controllare le modalità con le quali essa opera e quali risultati ottiene.

Quanto sopra, è il frutto, come già accennato, dell'introduzione di una serie di norme, che, a partire dalla Legge n. 241 del 07/08/1990, ha riconosciuto, dapprima, il diritto di accesso c.d. "documentale", passando, successivamente, con il D.Lgs. n. 33 del 14/03/2013 (c.d. "Decreto Trasparenza"), all'obbligo di pubblicità per molti degli atti e documenti della P.A., fino al D.Lgs. n. 97 del 25/05/2016 che ha modificato il precedente decreto n. 33, introducendo l'istituto dell'accesso civico semplice, e, soprattutto, dell'accesso civico generalizzato, rendendo possibile la conoscibilità e l'accessibilità pressochè illimitata degli atti, documenti e informazioni della P.A.

Alla luce di quanto sopra, il cittadino non è più solo il destinatario diretto o indiretto di provvedimenti attuati unilateralmente dalla P.A., ma è in grado di esercitare un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali, nonché sull'utilizzo delle relative risorse.

2 – Tipologie di accesso nell'ordinamento italiano

In base al combinato disposto della Legge n. 241/90 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") e del D.Lgs n. 33/2013 ("Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni") così come, successivamente, modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 97/2016 ("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”), si individuano, attualmente, nel nostro ordinamento le seguenti tipologie di accesso agli atti:

a) accesso DOCUMENTALE

b) accesso CIVICO SEMPLICE

c) accesso CIVICO GENERALIZZATO

Nel procedere ad illustrare brevemente i presupposti e le modalità operative proprie di ciascuno di essi, si ritiene funzionale, per meglio comprenderne aspetti simili e, a contrario, diversità, seguire un ordine cronologico progressivo, partendo dalla disamina dell'accesso introdotto dalla norma meno recente, ovvero la legge n. 241/90.

Inoltre, quanto all'aspetto metodologico adottato nella presente circolare, verranno esaminati, puntualmente, i presupposti necessari per l'esercizio del diritto di accesso e, relativamente agli aspetti più strettamente procedurali, saranno evidenziati quelli maggiormente rilevanti in riferimento ai principi di pubblicità, imparzialità e trasparenza.

ACCESSO DOCUMENTALE

La legge n. 241/90 è la prima, per quanto qui interessa, ad avere “intaccato”, la regola della riservatezza e della segretezza dell'azione amministrativa, in conseguenza del diffondersi di una nuova cultura della P.A., secondo la quale, il rapporto del cittadino nei confronti di quest'ultima non è più di semplice subordinazione, ma anche di partecipazione.

Difatti, la norma fondamentale in materia di organizzazione dell'azione amministrativa, ovvero l'art. 97 della Costituzione, secondo cui i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della P.A., viene declinata nel principio del “giusto procedimento” che riconosce il diritto di accesso ai documenti da parte dei diretti interessati, qualificandolo (cfr. art. 22, comma 2 della Legge n. 241/90,) come principio generale dell'attività amministrativa, atto a garantirne l'imparzialità e la trasparenza.

La procedura di accesso ai documenti amministrativi è disciplinata agli artt. 22 e seguenti del Capo V della sopracitata norma, come modificata ed integrata successivamente, in special modo dalla Legge n. 15/2005 che ha innovato la legge generale sul procedimento amministrativo, prevedendo una disciplina più organica e completa in materia di accesso ai documenti.

Ai sensi dell'art. 22 – Definizioni e principi in materia di accesso - comma 1, lett.b) della sopracitata legge, gli interessati ad esercitare il diritto di accesso sono tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Dal combinato disposto della lett. a) e d) del comma 1 dell'articolo di cui sopra, si deduce che il diritto di accesso si sostanzia nel prendere visione o estrarre copia di documenti amministrativi, intendendosi per tali: ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dal carattere pubblicistico o privatistico della relativa disciplina sostanziale. Il diritto è esercitabile nei confronti di documenti amministrativi materialmente esistenti e già completamente “formati” al momento della presentazione della richiesta e detenuti, alla stessa data dal Comune, che non è tenuto ad elaborare dati e informazioni in suo possesso al fine di soddisfare la richiesta di accesso.

L'art. 24, in materia di casi di esclusione dal diritto di accesso, ha previsto vari livelli di limitazioni. Un primo livello è previsto dalla stessa legge, laddove al comma 1 dello stesso art. 24, elenca direttamente

una serie di fattispecie, in primis, l'esclusione del diritto per tutti i documenti coperti dal segreto di Stato ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge o dal regolamento governativo di attuazione. Al di fuori delle ipotesi di cui sopra, al comma 6, viene enunciato il principio generale, secondo cui, il diritto di accesso ai documenti può essere escluso, in forza dell'esigenza di salvaguardare l'integrità e riservatezza dei loro contenuti (quali, ad esempio, la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali; la politica monetaria e valutaria, ecc.), demandando all'adozione di specifici Regolamenti, emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Legge n. 400/88,

Oltre a ciò, vanno tenute in considerazione le esigenze di salvaguardia e tutela del diritto alla privacy degli eventuali "controinteressati", ovvero, tutti quei soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza. In questo caso, la stessa amministrazione cui è stata presentata l'istanza di accesso deve notificare copia della richiesta ostensiva, mediante raccomandata con ricevuta di ritorno o per posta certificata, al/i controinteressato/i. Decorso dieci giorni senza che il/i controinteressato/i abbiano presentato motivata opposizione alla richiesta di accesso, l'amministrazione, provvede sulla richiesta di accesso, accertata la ricezione della notifica da parte dei controinteressati.

Al successivo art. 25, vengono illustrate le modalità di esercizio del diritto di accesso, specificando, al comma 2, che la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata e presentata, per via telematica, a mezzo posta, fax o direttamente all'ufficio dell'Amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente. L'interessato ha la facoltà di inoltrare, oltre a una richiesta formale scritta, anche una richiesta meramente verbale (c.d. "accesso informale"); in questo caso, ove si accerti l'esistenza di controinteressati, sarà onere dell'Amministrazione pretendere dal richiedente la formalizzazione della richiesta inoltrata verbalmente. Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni, decorrenti dalla data di presentazione dell'istanza attestata dalla data di protocollazione. Decorso inutilmente tale termine, la richiesta di accesso si intende respinta. Il provvedimento di diniego o di limitazione all'accesso deve essere motivato quanto alle ragioni di fatto e di diritto, così come in caso di differimento, ovvero di posticipazione dell'accesso (il cui termine deve essere tassativamente indicato), nel caso in cui è necessario assicurare una temporanea tutela alle fattispecie di cui all'art. 24, o al fine di salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, qualora la conoscenza dei documenti oggetto di istanza d'accesso impedisca o ostacoli gravemente lo svolgimento dell'azione amministrativa.

ACCESSO CIVICO "SEMPLICE"

Frutto di una nuova visione dell'accesso, come uno dei principali strumenti volti a contrastare la maladministration, l'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013, dispone che tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria da parte della P.A. secondo la normativa vigente, sono pubblici e chiunque ha il diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli, ai sensi dell'art. 7 dello stesso decreto.

Pertanto, nel caso di inadempienza dell'amministrazione, che ha omesso la pubblicazione di quanto previsto, chiunque ha il diritto di richiederla.

Il riconoscimento di tale diritto deriva da un nuovo modo di intendere la trasparenza, cioè, come accessibilità totale delle informazioni relative all'organizzazione e all'attività della P.A. allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Con ciò, si è a metà del percorso delineato al primo punto di questo paragrafo: la non conoscibilità dell'agire amministrativo viene meno a fronte dell'opportunità che la trasparenza, da un lato, assuma

una funzione anticorruptiva, dall'altro sia, comunque, percepita come uno strumento di "avvicinamento" del cittadino all'istituzione pubblica.

Da un punto di vista operativo, al fine di garantire piena e diretta accessibilità delle informazioni che devono essere obbligatoriamente pubblicate (cfr. "[allegato A](#)" al decreto, ove sono illustrati i modelli e gli schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente), queste ultime sono rinvenibili nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti web-istituzionali delle amministrazioni.

Nel caso in cui il cittadino ha la necessità di accedere ad un'informazione o dato o documento non pubblicato, presenta istanza di accesso civico "semplice" al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), che richiede all'ufficio competente l'immediata pubblicazione di quanto oggetto della richiesta di accesso civico e comunica tempestivamente all'interessato l'avvenuta pubblicazione, indicando il relativo collegamento ipertestuale alla sezione Amministrazione Trasparente.

ACCESSO CIVICO "GENERALIZZATO"

Un'accelerazione sulla via della trasparenza totale dell'azione della P.A. emerge a decorrere dal 2016. Il D.Lgs. n. 97/2016 ha sostituito infatti l'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, stabilendo, al comma 2, che "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis".

La verifica del cittadino diventa dunque centrale ed infatti al successivo comma 3, si specifica che l'esercizio del diritto di cui sopra non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

L'istanza indica i dati, le informazioni o i documenti oggetto di accesso: nel caso in cui questa sia formulata in termini generici e vaghi tali da non consentire di individuare l'oggetto della stessa, l'amministrazione deve invitare il richiedente a ridefinire l'oggetto della domanda o ad indicare gli elementi adeguati a consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse. In assenza degli ulteriori chiarimenti richiesti, la domanda è ritenuta inammissibile. Inoltre, non è ammissibile una richiesta "meramente esplorativa", volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone. Nel caso particolare, in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero palesemente ed incontestabilmente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale mettere a rischio, in modo sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, ritenendo, pertanto, inammissibile l'istanza, al fine di salvaguardare, il predominante interesse ad assicurare il dovuto buon andamento dell'attività amministrativa.

L'istanza, oltrechè per posta o fax, può essere trasmessa dal soggetto interessato anche per via telematica ed essere presentata, alternativamente, ad uno dei seguenti uffici:

- a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) all'Ufficio relazioni con il pubblico (URP);

c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

La competenza a decidere sull'accoglimento totale o parziale, sul rifiuto o sull'eventuale differimento della domanda è dell'Responsabile dell'ufficio che detiene i dati.

Se questi, durante l'istruttoria, individua soggetti "controinteressati" (cfr. accesso "documentale") è tenuto a darne comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta di accesso, accertata la ricezione della comunicazione.

Devono ritenersi controinteressati tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) portatori di interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013 (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e la segretezza della corrispondenza).

L'accesso civico generalizzato è tassativamente escluso nei casi indicati al comma 3 del sopracitato art. 5-bis, poiché una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, al fine di tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni.

Il procedimento di accesso deve concludersi con provvedimento espresso e motivato, nel termine di trenta giorni (art. 5, comma 6, del d. Lgs. n. 33/2013) dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione del relativo esito al richiedente e agli eventuali soggetti controinteressati.

In caso di accoglimento, l'ufficio competente provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.

Qualora vi sia stato l'accoglimento della richiesta di accesso, nonostante l'opposizione del controinteressato, il Responsabile del procedimento è tenuto a darne comunicazione a quest'ultimo e i dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato, per consentire a quest'ultimo di attivare eventuali strumenti di tutela (istanza di riesame al RPCT che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni; ricorso al TAR ai sensi dell'art. 116 del c.p.a.).

In caso di rifiuto, limitazione dell'accesso, o eventuale differimento della richiesta, il relativo provvedimento deve essere sempre motivato.

IL MOMENTO CENTRALE NELLA MATERIA DI ACCESSO, SIA PER QUEL CHE RIGUARDA LA PERIMETRAZIONE DEI DIRITTI DEI RICHIEDENTI, SIA PER QUEL CHE RIGUARDA LE GARANZIE A TUTELA DELLA PA E DEI TERZI PER IL TRAMITE DELLA PA DIVENTA:

LA RELAZIONE TRA LE VARIE TIPOLOGIE DI ACCESSO

Prendendo a riferimento l'ultima tipologia di accesso, in senso cronologico, è evidente il compimento del processo di ribaltamento dei principi e delle regole che caratterizzano l'azione della P.A. con riferimento al ruolo del cittadino: la regola della riservatezza e della segretezza dell'attività

amministrativa diventa eccezione, mentre il diritto di accesso e la conseguente partecipazione diventano la regola generale, tramite cui rendere trasparente l'azione amministrativa.

E proprio il principio della trasparenza viene rafforzato laddove essa è da intendersi come accessibilità totale dei dati, informazioni e documenti detenuti dalla P.A.

Confrontando l'accesso "documentale" e quello "civico generalizzato", la differenza fondamentale si riscontra nei diversi presupposti che li rendono esercitabili.

L'accesso normato dalla Legge 241/90 è stato concepito in chiave, quantomeno partecipativa, ma soprattutto difensiva/oppositiva. Infatti il diritto è subordinato alla titolarità di un interesse concreto, attuale e diretto, rispetto al contenuto degli atti, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso: il diritto di conoscere il documento amministrativo viene riconosciuto in virtù della particolare posizione soggettiva del singolo cittadino, diversa rispetto a quella degli altri, che così può tutelare i propri interessi.

Nel caso dell'accesso civico "generalizzato", il diritto a conoscere è un diritto non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti e ha da oggetto tutti i dati, informazioni e documenti, ulteriori a quelli per i quali è già previsto un obbligo di pubblicità. Questo, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione dei destinatari all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle finalità istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il solo limite è rappresentato dal rispetto e dalla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

Con il D.Lgs. n. 97/2016, viene garantito dal legislatore un controllo generalizzato sull'attività della P.A. che era espressamente vietato dall'art. 24 della Legge n. 241/90.

Il nuovo istituto ha una "portata" più ampia rispetto all'accesso "conoscitivo", che viene in esso ricompreso, in base al principio di "assorbimento".

Si tratta, infatti, di strumenti entrambi volti a perseguire la conoscibilità e accessibilità dell'attività della P.A.: ma mentre l'accesso civico "generalizzato" è pressochè onnicomprensivo, sia da un punto di vista soggettivo ("chiunque"), sia da un punto di vista oggettivo (si parla di semplici dati o informazioni) rendendo così residuale l'accesso "documentale", limitandone, di fatto, l'applicazione ad un settore "a limitata accessibilità", ovvero, qualora la tipologia di dato o di documento non possa essere resa nota per il pericolo che ne provocherebbe la conoscenza indiscriminata, mettendo a repentaglio interessi pubblici o privati. In questo caso, l'ostensione del documento sarà resa possibile solo in favore di una ristretta cerchia di soggetti, secondo le più restrittive regole di cui alla Legge. n. 241/90.

Da ciò deriva che, in linea generale, le istanze di accesso presentate, devono, a prescindere dal "nomen iuris", essere intese come istanze di accesso civico "generalizzato", e, di conseguenza, l'ente deve attivarsi, nello spirito di garantire la massima e tempestiva comunicazione e trasmissione di quanto richiesto.

In caso di dubbio, relativo alla legittimità o meno dell'accoglimento della richiesta di accesso, il Responsabile del procedimento deve applicare il principio di proporzionalità, propendendo, comunque, per la tutela preferenziale dell'interesse a conoscere.

Tale ultimo aspetto rileva, in generale, al fine del bilanciamento di interessi pubblici e soprattutto privati giuridicamente rilevanti con quello diffuso della conoscibilità, e, in particolare, allorchè si tratti di valutare l'interesse alla riservatezza dei soggetti coinvolti nei documenti di cui è richiesta l'ostensione.

A titolo meramente indicativo, sono state elaborate e indicate, sulla base del dettato normativo e delle Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui alla determinazione ANAC n. 1309 del 28/12/2016, una serie di verifiche (Check List) da porre in essere in via preventiva da parte del funzionario, al fine di indirizzarne l'azione in ambito di accesso.

Si riportano di seguito gli ambiti di analisi:

- decidere se l'istanza di accesso identifica in modo preciso i dati, le informazioni o i documenti che devono essere messi a disposizione del cittadino;
- verificare se quanto richiesto è già soggetto ad obbligo di pubblicazione;
- verificare se la richiesta di accesso impatta su interessi pubblici o privati;
- identificare i controinteressati;
- verificare se la richiesta di accesso impatta concretamente su interessi pubblici o privati;
- verificare se esistono situazioni concrete, in cui la diffusione dei dati, dei documenti e delle informazioni potrebbe causare un danno ad interessi privati;
- decidere se l'interesse pubblico alla trasparenza prevale su altri interessi pubblici;
- decidere se è possibile autorizzare l'accesso ai dati, documenti e informazioni.

Si ricorda che come ambito meramente residuale rispetto all'ormai più generale incidenza dell'Accesso civico generalizzato (FOIA) rispetto al vecchio accesso ex 241/90, si deve applicare il seguente principio:

E' ormai tendenzialmente consentito a chiunque di conoscere ogni tipo di documento, dato, informazione detenuta da una P.A. salvo si evidenzi un'indiscriminata conoscenza di notizie che possa mettere a repentaglio interessi pubblici o privati. In questo secondo caso il FOIA non opererà a favore di un diritto alla conoscenza limitato ad una ristretta cerchia di interessati.

In ultima analisi il giudizio dunque dovrà vertere, caso per caso, sul concetto di "indiscriminata" conoscenza.

Si ricorda che la definizione di "indiscriminata", da applicare nell'analisi ermeneutica del diritto all'accesso, può essere fatta risalire alla seguente:

Richiesta che è fatta senza distinzione, discernimento, minimo fondamento, opacità ovvero ragione latamente riconoscibile.

ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO E PRIVACY

Una delle principali frontiere e limitazioni all'esercizio del diritto di accesso, oggi quasi esclusivamente al di là delle espresse previsioni di legge, è rappresentata dalla tutela della Privacy, sia nella sua forma di dati sensibili e super sensibili.

Un possibile orientamento nel discriminare tra accesso ed opposizione della privacy si può ritrovare nei provvedimenti e pronunce delle autorità amministrative indipendenti. E' lapalissiano che vadano lette cum grano salis, nel senso che l'ANAC sicuramente tenderà a ridurre l'impatto della privacy sulla trasparenza ed il Garante quello della seconda sulla prima. Quindi indicazione generale è operare con analisi razionale e procedendo caso per caso, magari confrontandosi con il responsabile della prevenzione della corruzione.

Si invita ad applicare il principio della secretazione dei dati sensibili nei documenti e non dei documenti ed ad un rimando conoscitivo per relationem degli stessi, con specifica attenzione alle previsioni del piano della privacy di prossima approvazione e dei casi in cui si può accedere a dati sensibili in via indiretta, aspetto che rappresenta un vulnus da contenere e limitare sino all'azzeramento.

In ulteriori ipotesi si potrà anche prevedere un confronto con l'RPD nominato dall'ente.

Va da se che il semplice timore non circostanziato di far circolare dati sensibili, non può essere la giustificazione di pletorici rifiuti all'accesso.

ANTICORRUZIONE / TRASPARENZA CIRCOLARE

Oggetto: COSTITUZIONE REGISTRO ISTANZE ACCESSO ATTI AMMINISTRATIVI.

In riferimento a quanto in oggetto, si comunica che, a decorrere dalla prima data, deve essere istituito, in forma cartacea, il REGISTRO DELLE ISTANZE DI ACCESSO AGLI ATTI AMMINISTRATIVI, in attuazione di quanto previsto nelle Linee Guida redatte dall'ANAC, in seguito all'entrata in vigore della normativa cosiddetta "FOIA" (Freedom of information Act), introdotta con il D.Lgs. n. 97/2016, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Si precisa che la normativa sopra richiamata fa riferimento alle tre fattispecie di accesso, Documentale, Civico e Civico generalizzato, istituite rispettivamente, dalla Legge n. 241/90, dall'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013 e dall'art. 5, comma 2, dello stesso D.Lgs. n. 33/2013, ss.mm.ii.

Di seguito, vengono indicate le modalità operative inerenti la costituzione del suddetto Registro.

L'ufficio Protocollo è tenuto a protocollare in entrata tutte le istanze di accesso presentate, indipendentemente dalla loro tipologia, e conseguentemente, assegnarle all'Area di competenza, in relazione all'oggetto dell'istanza.

Il Responsabile di Accesso, ovvero il Titolare di PO competente, deve produrre la documentazione oggetto dell'istanza, in forma cartacea o digitale, al Segretario Comunale, al fine di riportare nel registro, in ordine cronologico, i seguenti dati:

- numero e data di protocollo;
- soggetto richiedente l'accesso;
- area di competenza;
- oggetto dell'istanza;
- tipologia di accesso;
- data di esitazione;
- data in caso di eventuale diniego.

Il Titolare di PO, una volta espletata l'istruttoria relativa all'istanza, sia in senso positivo, che negativo, è tenuto ad illustrarla al Segretario Comunale, al fine di completare la stringa nel registro in oggetto.

CIRCOLARE REGOLAMENTANTE LE METODOLOGIE DI CONTROLLO DELLE ISTANZE PER L'EROGAZIONE DI SERVIZI, PROVVEDIMENTI DISPOSITIVI, CONTRIBUTI OD ALTRE EROGAZIONI DI SOMME DI DENARO, TUTELA INTERESSI LEGITTIMI PRETENSIVI.

Art. 1 - Ambito di applicazione

In attuazione delle previsioni normative in materia, con particolare riferimento alla L.190/2012 e ss. mm. e ii., alle disposizioni sulla documentazione amministrativa – DPR n. 445/2000 ed alle direttive ANAC riferite all'ambito di competenza qui ricompreso, la presente circolare è diretta a regolamentare i controlli sulla veridicità dei contenuti delle istanze, domande, dichiarazioni sostitutive di certificazione,

dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà ed atti ad esse assimilabili presentate al Comune di Casciana Terme Lari da soggetti terzi e finalizzate a:

1. Erogazione da parte dell'Ente di servizi a domanda individuale
2. Emissione da parte dell'Ente di provvedimenti certificativi, dichiarativi o di natura assimilabile, di status riferiti o riferibili al richiedente o soggetto terzo
3. Emissione da parte dell'Ente di provvedimenti volti a riconoscere qualsivoglia beneficio economicamente rilevante o valutabile al richiedente od a soggetto terzo
4. Emissione da parte dell'Ente di provvedimenti che riconoscono interessi legittimi pretensivi o diritti soggettivi del richiedente o di terzi
5. Altri atti ad essi assimilabili.

Le disposizioni della presente circolare si applicano, in quanto compatibili, anche ai procedimenti per i quali il controllo sulla veridicità delle autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà è disciplinato da normative speciali.

Art. 2 – Principi e finalità

Scopo della presente circolare è individuare le modalità di attuazione dei controlli sulla veridicità delle istanze aventi ad oggetto gli ambiti di cui sopra, al fine di preservare l'Ente da infiltrazioni corruttive, di cattiva amministrazione e di contenere parimenti pretese infondate da parte dei soggetti richiedenti che possano incidere a livello economico e patrimoniale ovvero possano essere sintomatiche di una cattiva amministrazione e scarso funzionamento delle misure in essere.

In materia di controllo sulla veridicità dei dati e delle informazioni contenute nelle dichiarazioni/istanze/richieste presentate all'Amministrazione comunale o per le quali le altre P.A. o i gestori di pubblici servizi richiedono la verifica, le attività poste in essere dagli uffici del Comune sono finalizzate a garantire l'efficacia ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

L'attività di riscontro e verifica deve:

- essere posta in essere dall'ufficio o settore competente all'espletamento dell'istruttoria e ad attestare la conformità al vero dei contenuti delle istanze presentate;
- essere acquisita stabilmente nel fascicolo relativo ai controlli posti in essere dal settore, mediante apposito verbale;
- essere effettuata attraverso l'acquisizione diretta dei dati, qualora gli stessi siano già in possesso dell'amministrazione precedente o mediante la consultazione degli archivi dell'amministrazione certificante, anche tramite collegamento telematico alle banche dati o sulla base di apposite convenzioni;
- essere tale da attestare con certezza la fondatezza di quanto dichiarato o richiesto dall'utente;
- essere posta in essere mediante individuazione a campione delle istanze da verificare ovvero in modo puntuale con riferimento al contenuto delle medesime in relazione alla loro importanza o strategicità a discrezione del titolare della relativa P.O. Discrezionalità poi sindacabile dal Responsabile Comunale dell'anticorruzione.
- Essere oggetto di trasmissione da parte del titolare del controllo al Responsabile dell'Anticorruzione ogni qual volta possano emergere situazioni che rendano necessario il suo intervento.

Art. 3 - Responsabilità e procedura di controllo

1. A meglio declinare quanto previsto dall'art 2 e salvo quanto prescritto al successivo comma 6, il controllo deve essere effettuato su almeno il **10%** delle dichiarazioni/istanze/richieste, a cura del responsabile del procedimento e sotto la responsabilità dello stesso e del titolare di P.O. che ha comunque facoltà di incrementare la suddetta percentuale od intervenire e richiedere il controllo nei casi che ritenga opportuno.

2. La percentuale da sottoporre a controllo di cui al comma precedente è riferita ad ogni singola tipologia di procedimento.

3. L'individuazione delle istanze da sottoporre a controllo è effettuata quadrimestralmente, ed avviene tramite estrazione casuale con metodo predeterminato, in funzione della percentuale stabilita al comma

- 1, sulla base delle istanze presentate, in seduta pubblica di cui viene data notizia sul sito istituzionale dell'Ente.
4. Il controllo è effettuato mediante consultazione diretta dei dati in possesso dell'ufficio, delle banche dati delle amministrazioni certificanti, ovvero, qualora non sia possibile, richiedendo alle medesime conferma scritta, anche attraverso l'uso di strumenti informatici o telematici, della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da esse custoditi.
5. Il responsabile del procedimento redige e consegna all'ufficio anticorruzione apposito verbale delle operazioni poste in essere e dell'osservanza dei criteri che hanno condotto all'individuazione delle istanze sottoposte a controllo e dei relativi esiti.
6. Il responsabile del procedimento deve comunque provvedere ad effettuare i necessari controlli quando sussistano fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni/istanze/richieste.
7. La fondatezza del dubbio può, a titolo esemplificativo, consistere:
 - a) nel riscontro, anche casuale, di un contrasto o di un'incoerenza tra i dati dichiarati e quelli già in possesso dell'ufficio;
 - b) in presenza di imprecisioni e/o omissioni tali da far ritenere la volontà del dichiarante di rendere solo dati parziali o, comunque, che non consentano un'adeguata e completa valutazione;
 - c) nella manifesta inattendibilità nonché nella contraddittorietà palese di fatti, dati o situazioni dichiarate o nei documenti presentati, fatto salvo il mero errore materiale.
8. È inoltre considerato indicatore di rischio in ordine alla veridicità delle dichiarazioni, la precedente falsa o mendace dichiarazione resa dall'utente all'Amministrazione o ad altre PP.AA., purché l'ufficio procedente ne sia a conoscenza.
9. Qualora sia accertata la mancata veridicità del contenuto dichiarato, il responsabile del procedimento, previa comunicazione al proprio titolare di P.O., di concerto con il responsabile Anticorruzione precedentemente informato:
 - a) trasmette d'ufficio la notizia del reato, qualora astrattamente riscontrato, alla Procura della Repubblica presso il locale Tribunale;
 - b) comunica all'interessato l'impossibilità di emettere il provvedimento richiesto e circostanza i vizi riscontrati;
 - c) provvede ad adottare l'atto di decadenza dai benefici ottenuti, qualora già concessi;
 - d) provvede a rimuovere le conseguenze legate all'emissione del provvedimento;
 - e) tiene apposito registro delle dichiarazioni/istanze/richieste viziate pervenute al suo ufficio, indicante gli elementi fondamentali delle stesse.
10. Qualora, invece, dall'esame della pratica risultino solo mere irregolarità ovvero omissioni rilevabili d'ufficio non costituenti presupposto per l'ottenimento fraudolento del beneficio o comunque queste siano risultate ininfluenti ai fini del provvedimento finale e sia cioè evidente la buona fede dell'interessato, il responsabile del procedimento si atterrà a quanto disposto al successivo articolo 6.

Articolo 4 – Controlli su banche dati interne all'Ente.

Per quanto riguarda i controlli effettuati su dati in possesso di altri uffici di questa amministrazione, in aggiunta a quanto previsto dall'art. 3, sarà possibile effettuare ulteriori verifiche per il tramite dei software centralizzati del sistema informativo comunale. Tutti gli accessi alle banche dati dovranno essere effettuati nel rispetto dei criteri generali di gestione delle banche dati informatizzate dell'ente e delle normative di riferimento.

Articolo 5 - Modalità e tempistica dei controlli

1. Il procedimento di controllo e verifica, anche qualora coinvolga altri uffici, amministrazioni o enti, deve obbligatoriamente concludersi entro 30 (trenta) giorni.
2. Qualora il responsabile del procedimento ritenga sussistano dubbi sulla veridicità dei dati indicati in tali atti e intenda procedere con il controllo puntuale, lo stesso dovrà essere comunque attivato entro 10 giorni dal ricevimento della dichiarazione o segnalazione.
3. Gli esiti delle verifiche dovranno essere archiviati presso ciascuna Unità Organizzativa in modo da consentire la semplificazione delle future attività di controllo.

4. A cadenza quadrimestrale, i singoli titolari di P.O. trasmettono all'Ufficio dell'Anticorruzione un report con gli esiti dei controlli effettuati.

Articolo 6 - Errori sanabili e imprecisioni rilevate nei controlli

1. Qualora il responsabile del procedimento, nel corso dei controlli rilevi irregolarità, imprecisioni e/o omissioni, non costituenti falsità, è tenuto ad invitare i soggetti interessati ad integrare le dichiarazioni entro il termine di 10 giorni.

2. Al fine di poter realizzare l'integrazione dell'elemento informativo errato od impreciso, se sanabile, il responsabile del procedimento dovrà verificare, tra l'altro:

- l'evidenza dell'errore;
- la sua non incidenza effettiva sul procedimento in corso;
- la possibilità di essere sanato dall'interessato con una dichiarazione integrativa.

3. L'integrazione dovrà essere effettuata dall'utente entro il termine assegnato dal responsabile e il procedimento resterà sospeso fino alla regolarizzazione delle dichiarazioni.

4. Qualora l'interessato non provveda a integrare le dichiarazioni nel termine indicato, il procedimento non avrà seguito e ne sarà data comunicazione scritta all'interessato.

Articolo 7 - Provvedimenti conseguenti a rilevazione di false dichiarazioni

1. Qualora il responsabile del procedimento, in sede di controllo dei contenuti delle istanze come meglio specificate nell'articolato precedente, rilevi elementi di falsità e/o irregolarità nelle dichiarazioni rese, è tenuto ad attivarsi immediatamente dando contestuale comunicazione al dirigente competente e verificando di concerto con lo stesso se sussistano gli elementi tipici o sintomatici per la trasmissione degli atti contenenti false dichiarazioni o irregolarità all'autorità giudiziaria in applicazione dell'art. 76 del D.P.R. n. 445 del 28.12.2000. Di questo percorso ermeneutico, in caso di non inoltro degli atti all'autorità giudiziaria, deve essere redatto apposito verbale.

2. Il responsabile del procedimento dovrà anche attivarsi per adottare egli stesso, o far adottare al soggetto competente, i provvedimenti indicati dall'art. 75 del D.P.R. n. 445 del 28. 12.2000.

3. Quando si tratti di controllo preventivo, il responsabile provvederà ad escludere il soggetto che abbia autocertificato il falso dal procedimento in corso, comunicandogli i motivi dell'esclusione.

4. Quando si tratti di controllo successivo, ove possibile adotterà immediatamente, o farà adottare al soggetto competente, un provvedimento di annullamento dell'atto precedentemente assunto, ovvero proporrà all'Amministrazione soluzioni per contenere gli effetti del provvedimento assunto anche con l'assunzione di eventuali disposizioni negative a carico del dichiarante.

Articolo 8 - Responsabilità nei controlli

1. L'Amministrazione procedente, il responsabile e comunque ogni altro dipendente coinvolto nel procedimento non sarà responsabile amministrativamente per l'adozione di atti emanati in conseguenza di dichiarazioni false o documenti falsi o comunque contenenti dati non più rispondenti a verità prodotti dall'interessato o da terzi, salvo i casi di dolo e colpa grave.

Articolo 9 - Rapporti con le altre PA in fase di verifica.

1. Lo scambio di informazioni sui controlli deve essere ispirato a criteri di semplicità, immediatezza e certezza.

2. Al fine di facilitare gli scambi di informazioni tra gli uffici del Comune di Casciana Terme Lari e gli enti certificanti nonché al fine di effettuare i controlli previsti dall'art. 43 del DPR 445/2000, è possibile attivare apposite convenzioni - a norma degli artt. 58 e 62 del D.Lgs. 07/03/2005, n. 82 - dirette a regolare la consultazione diretta di banche dati fra Pubbliche Amministrazioni.

3. I criteri e le modalità di accesso, anche mediante collegamenti informatici e telematici, sono stabilite nei singoli atti di autorizzazione e nelle singole convenzioni/protocolli stipulati con le altre P.A. e gestori di pubblici servizi.

4. In mancanza di apposito collegamento telematico tra gli enti coinvolti, gli uffici del Comune di Casciana Terme Lari sono tenuti a rendere alla Pubblica Amministrazione o al gestore di pubblico servizio richiedenti le informazioni ed i dati richiesti, nel più breve termine possibile e comunque non oltre 30 giorni.

5. La mancata risposta alle richieste di controllo entro il termine stabilito al comma 4 del presente articolo costituisce violazione dei doveri di ufficio.

6. Le comunicazioni dell'esito del controllo debbono riportare l'indicazione:

- dell'esito del controllo effettuato;
- l'ufficio che vi ha provveduto;
- il responsabile del procedimento;
- la data.

7. Le comunicazioni di cui al comma precedente dovranno avvenire in forma scritta e dovranno essere trasmesse mediante modalità tali da consentire la speditezza e la sicurezza del controllo stesso, privilegiando ove possibile la posta elettronica certificata. Esse sono assegnate senza indugio al servizio competente per materia che dovrà effettuare la verifica e comunicare l'esito in maniera tempestiva.

Articolo 10 - Rapporti con il Regolamento sui controlli delle autocertificazioni.

1. Il Comune di Casciana Terme Lari non è dotato di regolamento sul controllo delle Autocertificazioni. Nel caso di futura approvazione regolamentare, si procederà all'armonizzazione con la presente direttiva ovvero alla previsione di un atto che tenga conto dei contenuti della stessa e delle eventuali modifiche rese necessaria dai problemi emersi in sede applicativa.

ANTICORRUZIONE / TRASPARENZA CIRCOLARE

Oggetto: Gestione processo di WHISTEBLOWING.

La Legge n. 179 del 30/11/2017 ha introdotto, nell'ordinamento nazionale, l'attività c.d. di "Whistleblowing", ovvero un sistema di tutela nei confronti del dipendente ("Whistleblower", letteralmente "Soffiatore di fischietto"), che segnala ad un soggetto - Responsabile della Prevenzione della corruzione, ANAC – Autorità nazionale anticorruzione - o autorità giudiziaria ordinaria e contabile, una condotta illecita attuata nel luogo di lavoro, di cui è venuto a conoscenza diretta nello svolgimento della propria attività lavorativa, al fine di prevenirla o, comunque, renderla nota.

La suddetta attività deve essere regolamentata tramite procedure volte ad incentivare tali segnalazioni, quali strumenti di prevenzione e controllo inerenti le attività poste in essere dalla P.A. nel perseguimento dell'interesse pubblico, assicurando la massima riservatezza e tutela ai dipendenti contro il rischio di atti e condotte discriminatorie/ritorsive, derivanti dalla segnalazione stessa.

L'art. 1 della Legge di cui sopra, nella versione novellata dell'art. 54 – bis del D.Lgs. n. 165/2001 (Testo Unico del Pubblico Impiego), rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", dispone che il dipendente che denuncia, ad uno dei soggetti di cui sopra, le condotte illecite o di abuso, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo diretto o indiretto sulle condizioni di lavoro.

Il vigente Piano della Prevenzione della corruzione e per la trasparenza dell'Ente, prevede, in merito alle modalità di effettuazione della segnalazione, quanto segue:

- condizione indispensabile per procedere è che i contenuti della segnalazione risultino circostanziati ed attengano a fatti o comportamenti di cui il segnalante abbia diretta conoscenza (con esclusione, quindi, di quelli riportati o riferiti da altri soggetti) e per i quali risultino individuati gli autori;
- la segnalazione ricevuta sarà protocollata in modalità riservata e custodita in modo da garantirne la massima riservatezza;
- le generalità del segnalante non potranno essere svelate, se non in occasione del procedimento disciplinare eventualmente scaturito dalla segnalazione stessa, quando ciò sia indispensabile per la difesa dell'autore della condotta illecita ovvero negli altri casi previsti dalla legge.
- qualora i dati riservati fossero in forma cartacea, al fine di garantirne la riservatezza, li stessi vengono custoditi in apposito armadio chiuso a chiave, presso l'ufficio del Responsabile della Prevenzione della corruzione e accessibile alle sole persone da questi autorizzate.

Nelle more dell'emanazione, da parte dell'ANAC (sentito il Garante per la Privacy) delle nuove linee guida in merito alle modalità di presentazione e gestione delle segnalazioni, nell'osservanza di quanto prevede la richiamata Legge n. 179/2017 (cfr. art. 1, comma 5), è necessario disciplinare, in via transitoria, pena l'adozione di misure sanzionatorie da parte dell'ANAC nei confronti dell'Ente inadempiente, le modalità attuative di quanto previsto.

Tenuto conto, pertanto, che quanto previsto nel Piano di Prevenzione della corruzione e per la trasparenza è stato disciplinato in conformità alla previgente normativa in materia (D.Lgs. n. 33/2013 e n. 97/2016, ss.mm.ii., e Linee guida ANAC - Determinazione n. 6 del 28/04/2015) e che, comunque, crea alcune problematiche applicative:

- PROTOCOLLAZIONE della segnalazione in modalità riservata e custodita in modo da garantirne la massima riservatezza – eccessivamente generico;

- CONSERVAZIONE in mobile chiuso a chiave presso l'ufficio del Responsabile della Prevenzione della corruzione – scarsamente sicuro, in quanto facilmente individuabile;
- ACCESSIBILITA' ai soggetti autorizzati – eccessivamente vago;

è necessario effettuare delle modifiche/integrazioni, al fine di aggiornare e meglio circostanziare le fasi in cui si articola la procedura.

Di seguito, in via provvisoria e cedevole rispetto alle nuove linee guida dell'ANAC, si indicano le modalità attraverso le quali deve essere effettuata la segnalazione:

- il dipendente che intende fare una segnalazione, deve richiedere un appuntamento al Responsabile della Prevenzione della corruzione dell'Ente, SENZA specificare, in merito alla motivazione della richiesta di incontro, che quest'ultima sia riferita al suo reale contenuto con caratteri di denuncia;
- in sede di incontro, anche in chiusura di questo, il dipendente segnalante è tenuto alla consegna, brevi manu, di una relazione in merito all'illecito o abuso, oggetto della segnalazione, firmata e circostanziata.
- la documentazione di cui sopra sarà custodita dal Responsabile della Prevenzione della corruzione, con modalità segrete, note al Sindaco e ad un'Autorità di Polizia Giudiziaria locale, al fine di salvaguardare l'imparzialità e la terzietà della procedura.

Di ogni segnalazione e della connessa attività istruttoria, il Responsabile della Prevenzione della corruzione riferirà e aggiornerà il Sindaco.

Nel caso in cui, oggetto di segnalazione in merito a reati o irregolarità sia il Responsabile della Prevenzione della corruzione dell'Ente, la procedura sarà di competenza del Sindaco.