

5. Il whistleblowing

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

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

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

L'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 stabiliva che, "fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile", il dipendente pubblico che avesse denunciato condotte illecite, delle quali fosse venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non poteva essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

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

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

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

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

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

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

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

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

La riforma dell'articolo 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell'Autorità. Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del

segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La norma, pertanto:

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

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

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

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

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

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

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

ai lavoratori ed ai collaboratori delle "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con deliberazione 30 ottobre 2018 l'ANAC ha approvato il "Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001 (c.d. whistleblowing) (delibera n. 1033) (18A07363).

6. La trasparenza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il PNA 2016 si occupa dei "piccoli comuni" nella "parte speciale" (da pagina 38) dedicata agli "approfondimenti". In tali paragrafi del PNA, l'Autorità, invita le amministrazioni ad avvalersi delle "gestioni associate": unioni e convenzioni.

A questi due modelli possiamo aggiungere i generici "accordi" normati dall'articolo 15 della legge 241/1990 visto l'esplicito riferimento inserito nel nuovo comma 6 dell'articolo 1 della legge 190/2012 dal decreto delegato 97/2016:

"I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione".

L'ANAC ha precisato che, con riferimento alle funzioni fondamentali, le attività di anticorruzione "dovrebbero essere considerate all'interno della funzione di organizzazione generale dell'amministrazione, a sua volta annoverata tra quelle fondamentali" (elencate al comma 27 dell'articolo 14, del DL 78/2010).

Quindi ribadisce che "si ritiene di dover far leva sul ricorso a unioni di comuni e a convenzioni, oltre che ad accordi [...] per stabilire modalità operative semplificate, sia per la predisposizione del PTPC sia per la nomina del RPCT".

Le indicazioni dell'Autorità riguardano sia le *unioni obbligatorie* che esercitano funzioni fondamentali, sia le *unioni facoltative*.

Secondo il PNA 2016 (pagina 40), in caso d'unione, si può prevedere un unico PTPC distinguendo tra: funzioni trasferite all'unione; funzioni rimaste in capo ai comuni.

Per le *funzioni trasferite*, sono di competenza dell'unione la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del PTPC.

Per le *funzioni non trasferite* il PNA distingue due ipotesi:

se lo statuto dell'unione prevede l'associazione delle attività di "*prevenzione della corruzione*", da sole o inserite nella funzione "*organizzazione generale dell'amministrazione*", il PTPC dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni;

al contrario, ciascun comune deve predisporre il proprio PTPC per le funzioni non trasferite, anche rinviando al PTPC dell'unione per i paragrafi sovrapponibili (ad esempio l'analisi del contesto esterno).

La legge 56/2014 (articolo 1 comma 110) prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione possano essere svolte da un funzionario nominato dal presidente tra i funzionari dell'unione o dei comuni che la compongono.

Il nuovo comma 7 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che nelle unioni possa essere designato un unico responsabile anticorruzione e per la trasparenza.

Pertanto, il presidente dell'unione assegna le funzioni di RPCT al segretario dell'unione o di uno dei comuni aderenti o a un dirigente apicale, salvo espressioni e motivate eccezioni.

Nel caso i comuni abbiano stipulato una convenzione occorre distinguere le funzioni associate dalle funzioni che i comuni svolgono singolarmente.

Per le funzioni associate, è il comune capofila a dover elaborare la parte di piano concernente tali funzioni, programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili.

Per le funzioni non associate, ciascun comune deve redigere il proprio PTPC.

A differenza di quanto previsto per le unioni, l'ANAC non ritiene ammissibile un solo PTPC, anche quando i comuni abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione o quando alla convenzione sia demandata la funzione fondamentale di "organizzazione generale dell'amministrazione".

Di conseguenza, ciascun comune nomina il proprio RPCT anche qualora, tramite la convenzione, sia aggregata l'attività di prevenzione della corruzione o l'"organizzazione generale dell'amministrazione".

6.1. L'accesso civico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E’ quella di porre “i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l’ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari”. Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un “interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”.

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

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

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire "un accesso più in profondità a dati pertinenti", mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono "consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni".

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

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

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

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

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

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

Questa Amministrazione, con nota del Segretario Comunale del 17 marzo 2017 ha fornito le prime indicazioni operative in materia di accesso civico ed accesso ai documenti.

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

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

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

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

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

Questa amministrazione si è dotata del registro per l'accesso generalizzato con deliberazione di G.C. n. 50 del 30.05.2017

6.2. I contributi del Garante della privacy

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

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

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

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

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

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

Come già precisato, l'accesso può essere rifiutato per tutelare l'interesse privato alla protezione dei dati personali. Si definisce dato personale "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" (articolo 4, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 196/2003). Le informazioni riferibili a persone giuridiche, enti e

associazioni, non rientrano in tale nozione. Ne consegue che, ai fini della tutela dei dati personali, possono essere "controinteressate" esclusivamente le persone fisiche.

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

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

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

Per accertare il pregiudizio che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente deve far riferimento a diversi parametri tra i quali "anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati". Inoltre, è precisato che "nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di

quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati".

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

Il Garante della privacy ha ritenuto che la conoscenza delle informazioni contenute negli atti della sanzione, unita al regime di pubblicità dei documenti oggetto d'accesso generalizzato, potesse determinare un reale pregiudizio per la tutela della protezione dei dati personali, anche considerando la natura disciplinare del procedimento e la circostanza che per lo stesso fosse ancora pendente il contenzioso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La domanda di accesso, come immancabilmente capita, non era qualificata. L'interessato, che tra l'altro corrispondeva alla persona che gli abusi edilizi li aveva segnalati, non aveva specificato se intendeva attivare l'accesso generalizzato del Foia o l'accesso documentale della legge 241/1990 (ma ciò è più che comprensibile: gli istituti vengono confusi dagli addetti ai lavori, figuriamoci dai cittadini...).

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

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

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

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

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

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

6.3. La trasparenza delle gare d'appalto

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

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

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

L'articolo 29, recante "Principi in materia di trasparenza", dispone:

"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. [...]"

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

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;

- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

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

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

Con decreto sindacale n. 2158 del 13/02/2018 è stata designata l'unità organizzativa responsabile del monitoraggio e referente unico per l'invio delle informazioni delle opere pubbliche del Comune di Tavazzano con Villavescio al MEF ai fini del relativo monitoraggio, il Sig. Corigliano Pasqualino, titolare della posizione organizzativa "Servizio Territorio e Ambiente".

6.4. Privacy

Il 25 maggio 2018 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)" (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 196/2003 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679

L'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, "è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento"

Il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che “la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.

L’attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

In particolare assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all’art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che “nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”.

In proposito importante è anche quanto previsto all’art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato “Qualità delle informazioni” che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 52 del 22/05/2018 è stato nominato il RDP (Responsabile Protezione Dati) nella persona dell'istruttore direttivo Sig.ra Caserini Elisabetta. Tale figura è stata introdotta dal suddetto Regolamento (UE) 2016/679. Il RDP, come indicato anche dall'ANAC nel PNA 2018, dovrebbe costituire una figura di riferimento anche per il RPCT anche se naturalmente non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni. A titolo esemplificativo l'ANAC cita il caso delle istanze di riesame di decisione sull'accesso generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 5 c. 7 del D.Lgs. 33/2013. In questi casi il RPCT ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del RDP nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali. Ciò anche se il RDP sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame.

Il Piano anticorruzione

Azioni e misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione

1.1.1. Quadro generale

Il quadro generale

Il quadro generale è definito dal Piano anticorruzione, che ha lo scopo di prevenire la corruzione e promuovere l'integrità della pubblica amministrazione. Il Piano è articolato in tre parti: principi generali, misure generali e misure specifiche.

Le misure generali sono quelle che riguardano l'organizzazione e la gestione della pubblica amministrazione, al fine di creare un ambiente favorevole alla prevenzione della corruzione. Le misure specifiche sono quelle che riguardano singoli procedimenti o attività, al fine di prevenire la corruzione in modo mirato.

1. Analisi del contesto

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

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

1.1. Contesto esterno

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

Applicando pertanto l'indirizzo dell'ANAC, secondo i dati e le informazioni contenuti nell'allegata "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" per il 2016, trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 15 gennaio 2018 (Documento XXXVIII, numero 5) disponibile alla pagina web:

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

emerge che il numero complessivo dei delitti commessi nella Provincia di Lodi risulta abbastanza contenuto rispetto alle altre Province. Inoltre dai dati in possesso della Polizia Locale, come da comunicazione del 21 gennaio 2019, nel territorio del Comune di Tavazzano con Villavescio non sono stati rilevati, nel corso dell'anno 2018, avvenimenti criminosi.

Come già evidenziato nel precedente Piano 2018 - 2020, all'inizio dell'anno 2017 è stato avviato un procedimento penale per il reato previsto e punito dagli artt. 81 cpv, 319 e 321 C.P.P. inerente la funzione di Polizia Locale.

Non risultano disponibili altri dati specifici sui reati di concussione/corruzione riguardanti la Provincia di Lodi.

1.2. Contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con la deliberazione della giunta comunale numero 139 del 24.9.2003.

La struttura è ripartita in Servizi.

Ciascun Servizio è organizzato in Uffici.

Al vertice di ciascun Servizio è posto un Responsabile di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica effettiva prevede:

- un segretario generale; il Segretario Comunale in convenzione con i Comuni di Orio Litta e Senna Lodigiana svolge più ruoli: Responsabile Anticorruzione, Responsabile Trasparenza, Responsabile Ufficio Procedimenti disciplinari, Responsabile dei controlli amministrativi interni, Referente Interno Nucleo di valutazione. Non è prevista la dirigenza.
- n. 17 dipendenti, dei quali i titolari di posizione organizzativa sono n. 3.

1.3. Mappatura dei processi

Il Piano Nazionale Anticorruzione prevede che la fase iniziale del processo di gestione del rischio sia dedicata alla mappatura dei processi, intendendo come tali "quell'insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo.

La mappatura completa dei principali processi di governo e dei processi operativi dell'ente è riportata nella tabella delle pagine seguenti.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i processi di governo sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico dell'amministrazione in carica.

Infatti, la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

Quindi, assumono particolare rilievo i processi ed i sotto-processi operativi che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

A partire dal Piano precedente (2018 - 2020), si è proceduto (allegato A: catalogo dei processi e dei settori esposti a rischio corruttivo) alla elencazione dei possibili rischi specifici di fenomeni corruttivi associabili a parte dei processi individuati e alla individuazione delle relative misure a contrasto. Le misure tengono conto delle valutazioni dei rischi effettuate. Per ogni misura è individuato il Responsabile dell'adempimento, gli indicatori di attività ed anomalie e le misure di attuazione.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

E' bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo è che le amministrazioni e gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento. L'Aggiornamento 2015 al PNA ha introdotto una nuova denominazione delle Aree a Rischio, precedentemente definite obbligatorie, oggi "generali". Accanto alle Aree a Rischio già individuate nel PNA, sono state previste altre 4 Aree relative allo

svolgimento di attività di: 1) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; 2) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; 3) incarichi e nomine; 4) affari legali e contenzioso.

Nell'Aggiornamento al PNA è stata prevista altresì l'individuazione di ulteriori Aree, dette "Aree di Rischio specifiche", adattate alle caratteristiche tipologiche delle singole amministrazioni. A titolo esemplificativo, per gli Enti locali sono state indicate quelle concernenti lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica.

La realizzazione della mappatura dei processi deve tenere conto della dimensione organizzativa dell'Ente, delle conoscenze e delle risorse disponibili, dell'esistenza o meno di una base di partenza (ad es. prima ricognizione dei procedimenti amministrativi, sistemi di controllo di gestione, ecc.)

Tenuto conto della complessità dell'operazione di mappatura di tutti i processi nel triennio di riferimento si cercherà di completare la mappatura dei processi eventualmente con i diagrammi di flusso. Attualmente sono stati mappati con i diagrammi di flusso i seguenti allegati processi: reclutamento del personale, incarichi di collaborazione, erogazione contributi, abusi edilizi e permesso di costruire.

1.4 Individuazione aree di rischio

Tenuto conto di quanto sopra indicato, ai fini del presente Piano sono state definite le seguenti aree di rischio GENERALI (da A ad H) e SPECIFICHE:

	AREA DI RISCHIO	PROCESSO
A	ACQUISIZIONI E PROGRESSIONI DI PERSONALE	RECLUTAMENTO DEL PERSONALE- MOBILITA' - LAVORO FLESSIBILE
		CONFERIMENTO DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE ESTERNA
		PROGRESSIONE DI CARRIERA DEL PERSONALE
		PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE
		SELEZIONE DEL CONTRAENTE

B	CONTRATTI PUBBLICI	VERIFICA AGGIUDICAZIONE E STIPULA DEL CONTRATTO
		ESECUZIONE DEL CONTRATTO E RENDICONTAZIONE
		PROVVEDIMENTI DI TIPO AUTORIZZATIVO O DICHIARATIVO
		GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO SENZA VANTAGGIO ECONOMICO DIRETTO
		PROVVEDIMENTI DI TIPO AUTORITATIVO
C	PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO PROVVEDIMENTI	ATTIVITA' GESTIONALI ED OPERATIVE
		SOVVENZIONI, CONTRIBUTI E SUSSIDI
		GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO CON VANTAGGIO ECONOMICO DIRETTO
		SOVVENZIONI, CONTRIBUTI E SUSSIDI
D	PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO PROVVEDIMENTI	GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO CON VANTAGGIO ECONOMICO DIRETTO
		ENTRATE, SPESE E TRIBUTI
E	GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO	CONCESSIONI A TITOLO ONEROSO, GESTIONE DEL PATRIMONIO
		ATTIVITA' EDILIZIA E AMBIENTALE

F	VIGILANZA, CONTROLLI, ISPEZIONI, SANZIONI	<p>ATTIVITA' AMMINISTRATIVA</p> <p>ENTRATE TRIBUTARIE</p> <p>CIRCOLAZIONE E SICUREZZA URBANA</p> <p>SOCIETA' PARTECIPATE</p>
G	INCARICHI E NOMINE	<p>NOMINE IN ENTI E SOCIETA'</p> <p>INCARICHI EXTRA ISTITUZIONALI</p> <p>CONFERIMENTO INCARICO A PROFESSIONISTI ESTERNI</p>
II	AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO	<p>ATTIVITA' GIUDIZIALE E STRAGIUDIZIALE</p> <p>ELABORAZIONE ED APPROVAZIONE ACCORDO TRANSATTIVO</p> <p>GESTIONE PROCESSI TRIBUTARI</p>
	AREE SPECIFICHE	<p>PROCEDIMENTO IN MATERIA DI SMALTIMENTO RIFIUTI</p> <p>PIANIFICAZIONE E REGOLAZIONE</p>

A tal fine, secondo lo schema suindicato allegato al presente Piano sotto la lett. "A", si è proceduto ad una prima mappatura dei processi di maggiore rilevanza e frequenza nell'Ente con l'intento, compatibilmente con le risorse umane disponibili, di un suo ampliamento successivo.

1.5. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

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

Relativamente alla metodologia utilizzata per la valutazione del rischio si è fatto riferimento agli indirizzi riportati nell'allegato 5, del P.N.A.2013, esplicitato nell'allegato 1 dello stesso, che si riporta nelle tabelle 1 e 2 che seguono e non modificati nel PNA2016:

Tabella 1

TABELLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO	
INDICE DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITA' (1)	INDICE DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO (2)
<p><u>Discrezionalità</u></p> <p>Il processo è discrezionale ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - No, è del tutto vincolato - E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) - E' parzialmente vincolato solo dalla legge - E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) - E' altamente discrezionale 	<p><u>Impatto organizzativo</u></p> <p>Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio (unità organizzativa semplice) competente a svolgere il processo (o la fase di processo di competenza della p.a.) nell'ambito della singola p.a., quale percentuale di personale è impiegata nel processo ? (se il processo coinvolge l'attività di più servizi nell'ambito della stessa p.a. occorre riferire la percentuale al personale impiegato nei servizi coinvolti)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Fino a circa il 20% 2 Fino a circa il 40% 3 Fino a circa il 60% 4 Fino a circa l' 80% 5 Fino a circa il 100%
<p><u>Rilevanza esterna</u></p> <p>Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?</p> <ul style="list-style-type: none"> - No, ha come destinatario finale un ufficio interno 2 	<p><u>Impatto economico</u></p> <p>Nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei Conti a carico di dipendenti (dirigenti e dipendenti) della p.a. di riferimento o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti della p.a. di</p>