

Comune di ROBBIO

RELAZIONE ANNUALE DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA 2017 E AGGIORNAMENTO PTPC PERIODO 2018-2020

PARTE PRIMA – PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

PREMESSA

La sempre maggiore attenzione alla prevenzione dei fenomeni corruttivi nell'amministrazione della *res publica* ha portato all'approvazione della Legge 6 novembre 2012 n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che ha disciplinato in modo organico un piano di azione, coordinata su tutto il territorio nazionale, volto al controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità.

La riforma, presentata come momento imprescindibile per il rilancio del Paese, poiché tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro l'illegalità nella pubblica amministrazione, corrisponde all'esigenza di innovare un sistema normativo ritenuto da tempo inadeguato a contrastare fenomeni sempre più diffusi e insidiosi ed è volta a ridurre la "forbice" tra la realtà effettiva e quella che emerge dall'esperienza giudiziaria.

L'obiettivo è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa.

In specifico si pongono a sostegno del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standard internazionali.

Le motivazioni che possono indurre alla corruzione trovano riscontro nei seguenti due ordini di ragioni:

- ragioni economiche, derivanti dal bilanciamento tra l'utilità che si ritiene di poter ottenere, la probabilità che il proprio comportamento sia scoperto e la severità delle sanzioni previste;
- ragioni socio-culturali: la corruzione è tanto meno diffusa quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali e di cerchie sociali che riconoscono come un valore il rispetto della legge; dove è più elevato il senso civico e il senso dello Stato dei funzionari pubblici, i fenomeni corruttivi non trovano terreno fertile per annidarsi.

La corruzione, e più generale il malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ha 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, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici, alla sfiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni, arrivando a minare i valori fondamentali sanciti dalla Costituzione: uguaglianza, trasparenza dei processi decisionali, pari opportunità dei cittadini.

Diventa pertanto inderogabile avviare una forma efficace di prevenzione e contrasto della corruzione, azione cui la Legge intende attendere prevedendo che tutte le Amministrazioni pubbliche definiscano un proprio **Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) integrato con il Piano Triennale della Trasparenza (ora PTPCT)**, che:

- fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione;

- indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirne il rischio;
- individui procedure dirette a selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Robbio viene ora aggiornato tenendo conto delle disposizioni normative più recenti, in particolare, oltre alla legge n. 190/2012, la circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, approvato con D.P.R. n. 62 del 16/04/2013, le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione da parte del Dipartimento della funzione pubblica, il Piano Nazionale Anticorruzione approvato da CiVIT (ora A.N.A.C.) con delibera n. 72/2013, il Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, la determinazione di ANAC n. 8 del 17 giugno 2015, la determinazione di ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 denominata “*Aggiornamento 2015 al PNA*” con la quale l’ANAC aveva fornito indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del precedente PNA, ed infine il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016 valido per il triennio 2017 - 2019, emanato da A.N.A.C. con propria determinazione n. 831 del 2016.

I motivi che hanno spinto l’Autorità a emanare nel 2015 e nel 2016 il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione, secondo quanto affermato dalla stessa Autorità, sono individuabili:

- nei risultati ottenuti dalle valutazioni condotte sui PTPCT di un campione di 1911 amministrazioni pubbliche conclusasi nel mese di luglio 2015;
- nella volontà di fornire risposte unitarie alla richieste di chiarimenti pervenute dai Responsabili della Prevenzione della Corruzione, con i quali l’Autorità ha avuto un confronto importante nel luglio 2015;
- nell’emanazione dei recenti interventi normativi che hanno impattato sul sistema di prevenzione della corruzione a livello istituzionale: in particolare si fa riferimento alla normativa introdotta dal Decreto Legge n. 90 del 24/06/2014, recante il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica all’ANAC, nonché al D.Lgs. n. 50/2016 sui Contratti Pubblici, al D.Lgs. n. 97/2016, cosiddetto FOIA (“Freedom of Information Act”), di revisione e semplificazione del D.Lgs. n. 33/2013 sulla Trasparenza ed al Testo Unico delle Società Partecipate, approvato con il D.Lgs. n. 175/2016.

Tali novità normative implicano le seguenti ricadute:

- il PTPCT assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall’organo di indirizzo;
- nel PTPCT si indicano le misure organizzative per gli obblighi di trasparenza: il precedente Programma Triennale per la Trasparenza ed Integrità diviene parte integrante del PTPCT (D.Lgs. 97/2016) in cui devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni;
- il PTPCT deve essere lo strumento atto ad incentivare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità;
- si semplificano le procedure in quanto non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC: l’adempimento si intende assolto con la pubblicazione del P.T.P.C.T sul sito istituzionale, sezione “Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione”.

In particolare, si evince dalla precitata normativa, l’interesse da parte del legislatore di focalizzare l’attenzione sulla effettiva attuazione di misure in grado di incidere sui fenomeni corruttivi, nella fattispecie al caso specifico di mancata “*adozione dei Piani di prevenzione della Corruzione, dei Programmi triennali di Trasparenza o dei codici di comportamento*” così come disciplinato dall’art. 19, co. 5, lett b) del D. L. 90/2014.

FINALITA'

Gli enti locali operano a seguito dell'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione e la specifica intesa assunta in data 24 luglio 2013 in sede di Conferenza unificata per procedere alla stesura ed alla approvazione del Piano.

La proposta di Piano è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in poi RPCT). Qualora nell'ente fosse commesso un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT sarà chiamato a risponderne personalmente, salvo poter dimostrare di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sulla sua applicazione ed osservanza.

Il Piano costituisce uno strumento agile volto all'adozione di misure organizzative preordinate ad evitare fenomeni di corruzione negli enti locali per i quali si introduce una nuova attività di controllo, assegnata dalla Legge 190/2012 al RPCT, che nel Comune è individuato nella figura del Segretario Comunale.

Il Piano che si propone è stato costruito in modalità tale da determinare il miglioramento delle pratiche amministrative attraverso la promozione dell'etica nella PA, evitando la costituzione di illeciti e comportamenti che in qualche maniera possano adombrare la trasparenza e la stessa correttezza della P.A.

Finora, l'approccio più utilizzato nel combattere la corruzione in Italia è stato di tipo repressivo trascurando invece comportamenti di tipo preventivo; attraverso questo piano si pensa ad invertire questa tendenza per allinearsi anche ai modelli più avanzati d'Europa.

Per centrare l'obiettivo, interagendo con la struttura sin dalla nascita degli atti, è essenziale recuperare la garanzia del controllo, infatti, la corruzione è agevolata quando il controllo manca del tutto, viene trascurato oppure è insufficiente.

A detti scopi è essenziale, perciò, che le posizioni apicali mettano a punto un affidabile sistema di Controllo Interno, individuando ex ante quali tra le attività svolte dai loro dipendenti siano particolarmente esposte al pericolo di corruzione, ed essere attenti nell'assunzione dei rimedi previsti dal Piano.

Quest'ultimo sarà interpretato, sempre, come strumento generale di prevenzione e diffusione dell'etica, secondo i principi contemplati nell'art. Art. 97. della Costituzione.

Resta bene inteso che per l'efficacia del Piano occorre la partecipazione di tutti gli attori, pubblici e privati.

I Piani, poi, devono essere adattati alle peculiarità e alle caratteristiche tipiche di ciascun Ente.

Il Comune di Robbio, al fine di migliorare le strategie anticorruptive, nell'anno 2017 ha continuato il percorso volto a recepire le indicazioni fornite dall'ANAC, che lo ha condotto ad incentrarsi sui seguenti punti, che saranno meglio approfonditi all'interno della presente relazione di aggiornamento al Piano:

Recepimento di strategie anticorruzione all'interno degli atti di programmazione del Comune di Robbio;

Analisi del contesto, sia interno sia esterno, nel quale il Comune di Robbio opera così da poter meglio individuare i rischi corruttivi e calibrare con maggiore efficacia le misure da adottare;

Completamento della mappatura di tutti i processi dell'Ente affinché ogni attività espletata sia valutata in termini di potenziali rischi corruttivi;

Individuazione delle misure generali e specifiche in maniera più puntuale con programmazione del relativo monitoraggio;

Integrazione del Piano Anticorruzione e del Piano della Trasparenza (PTPCT).

Lo scopo della presente relazione di integrazione al Piano è che sia uno strumento capace di orientare i comportamenti organizzativi, nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità (art. 97), valorizzando un'etica della Pubblica Amministrazione orientata alla legalità e, dunque, al rispetto delle regole poste a presidio del bene pubblico.

L'obbligo previsto dall'art. 1, c. 8, L. 190/2012 di trasmettere il PTPC all'ANAC si intende assolto con la pubblicazione dello stesso sul sito istituzionale, sezione "*Amministrazione trasparente/Altri contenuti Anticorruzione*".

I SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno del Comune di Robbio e i relativi compiti e funzioni sono:

La Giunta Comunale

- designa il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (art. 1, comma 7, della l. n. 190 e D.Lgs. n. 97/2016) e ne comunica il nominativo ad A.N.A.C., utilizzando il modulo pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità (PNA 2016);
- adotta il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione (art. 1, commi 8 e 60, della Legge n. 190/12), che deve contenere gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza: l'assenza di tali obiettivi può essere sanzionato (D.L. n. 90/14);
- 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;
- propone lo stanziamento delle risorse economiche necessarie ad attuare il Piano.

In particolare, in coerenza con le rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal D.lgs. n. 97/2016, il PNA 2016 ha rafforzato il suo ruolo consigliando che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata al compito e che abbia poteri effettivi, preferibilmente con specifica formalizzazione. Ove non possibile, la Giunta Comunale può rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici (p.e. servizi di staff per Controlli Interni, Performance).

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Il Comune di Robbio con Decreto del Sindaco n. 140 del 23.12.2014 ha formalizzato la nomina del Segretario Comunale, dott.ssa Angela Maria Natale, quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, preso atto dell'importante ruolo strategico che viene riconosciuto alla trasparenza, come vera e propria misura anticorruzione, oltre che per ragioni di opportunità, considerata l'integrazione del Piano Anticorruzione e Piano della Trasparenza in un unico Piano (PTPCT), come previsto dalle recenti modifiche normative (D.Lgs. n. 97/2016).

E' previsto, altresì, un forte coinvolgimento di tutta la struttura comunale in ciascuna fase di predisposizione e attuazione del PTPCT, sotto l'impulso e il coordinamento del RPCT.

A livello generale occorre precisare che la nuova disciplina, introdotta dal D.Lgs. n. 97/2016, tende a rafforzare il ruolo del RPCT quale soggetto titolare del potere di predisposizione e di proposta del PTPCT all'organo di indirizzo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative:

- potere di indicare agli uffici della Pubblica Amministrazione competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- dovere del RPCT di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV «*le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*»;
- dovere di segnalazione all'ANAC di qualsiasi misura discriminatoria – diretta o indiretta – adottata nei suoi confronti. In tal caso, l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui all'art. 15, c. 3 del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39;
- l'esclusione dall'imputazione di responsabilità del RPCT (per omesso controllo, sul piano disciplinare) nei casi di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, qualora lo stesso provi «*di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano*» (art. 41, c. 1, lett. 1), d.lgs. 97/2016).

Di seguito sono schematizzati i principali adempimenti posti in capo al RPCT.

FUNZIONI PRINCIPALI DEL RPCT

ADEMPIMENTI	
Aggiornamento annuale del PTPCT	31 gennaio anno di riferimento
Attività di impulso e monitoraggio nei confronti dei Responsabili nell'applicazione delle misure anticorruzione	Attività continua
Segnala all'organo di indirizzo politico e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione	Attività continua
Indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza	Attività continua
Cura dei rapporti con la Prefettura, anche al fine dell'eventuale supporto tecnico ed informativo per la predisposizione ed attuazione del PTPC	Attività continua
Cura dei rapporti con Istituzioni e stakeholders, al fine della creazione di una rete culturale, di proposta e di conoscenza del fenomeno corruttivo Trasmissione all'OIV dei risultati dei monitoraggi sull'applicazione delle misure	Attività continua Monitoraggio annuale
Pubblicazione annuale entro il termine previsto dall'Anac, nel sito web dell'amministrazione, di una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmissione all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione e all'OIV.	15 dicembre di ogni anno o termine diversamente stabilito dall'ANAC

I Responsabili di Servizio

Fondamentale è il ruolo dei Responsabili di Servizio, che, come espressamente indicato dall'Autorità competente, «*tutti i dirigenti (leggi responsabili di servizio) per l'area di rispettiva competenza*»:

- svolgono attività informativa nei confronti dei dipendenti, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 D.Lgs. n. 165/2001; art. 20 DPR. n. 3/1957; art.1, comma 3, L. n. 20/ 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 D.Lgs. n. 165/2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;

- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis D.Lgs. n. 165/2001);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della L. n. 190/2012).

Inoltre i Responsabili di Servizio che hanno adottato atti compresi nelle materie individuate come particolarmente a rischio di corruzione devono:

- verificare la legittimità degli atti adottati;
- monitorare il rispetto dei termini previsti dalla legge e dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti;
- 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.

Ai fini della verifica e del monitoraggio, vengono effettuati controlli successivi di regolarità amministrativa, ai sensi dell'art. 147-bis, comma 2, del TUEL e del Regolamento Comunale dei controlli interni.

Il RPC per verificare e monitorare l'attività comunale, può chiedere ai dipendenti di dare:

- per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche sottese all'adozione di un provvedimento amministrativo;
- per iscritto o verbalmente delucidazioni su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente il rischio di corruzione e illegalità.

I dipendenti comunali

Tutti i dipendenti hanno l'obbligo di:

- rispettare tutte le disposizioni vigenti in materia di prevenzione della corruzione;
- rispettare tutte le disposizioni vigenti in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte dell'Ente;
- rispettare tutte le disposizioni vigenti in relazione ai procedimenti assegnati;
- rispettare le misure previste dai PTPC, nonché dai PTTI, adottati dall'Ente;
- rispettare le misure previste dal Codice di Comportamento nazionale e specifico dell'Ente;
- segnalare ogni condotta illecita di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;
- segnalare casi di personale conflitto di interessi.

L' OIV

Le nuove disposizioni di Legge adottate con D.Lgs. n. 97/2016 integrano in maniera più stringente le attività del RPCT e dell'OIV al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza. In particolare si prevede:

- la facoltà all'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, c. 1 lett. h), D.Lgs. 97/2016);
- che la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'Amministrazione, venga trasmessa oltre che all'organo di indirizzo dell'Amministrazione anche all'OIV (art. 41, c. 1, lett. l), D.Lgs. 97/2016);
- che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni Amministrazione (art. 10, D.Lgs. n. 33/2013);
- che il RPCT segnala all'OIV i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (art. 43, D.Lgs. n. 33/2013);

- riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, c. 8-bis, l. 190/2012).

L'OIV, inoltre,

- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento che ogni Amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, c. 5, d.lgs. 165/2001;
- attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza, previsto dal D.Lgs. n. 150/2009.

l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, U.P.D. (che coincide con il Segretario e RPCT)

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

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- sottoscrivono il loro impegno ad osservare il Codice di comportamento dell'ente
- segnalano le situazioni di illecito di cui eventualmente possono venire a conoscenza (Codice di comportamento)
- producono le autocertificazioni di assenza cause di inconferibilità e incompatibilità eventualmente necessarie
- producono gli elementi necessari ad attestare l'assenza di conflitti di interesse con l'ente

LE RESPONSABILITÀ

Responsabile della prevenzione e della trasparenza

A fronte dei compiti che la legge attribuisce al Responsabile sono previsti consistenti responsabilità in caso di inadempimento. In particolare all'art. 1, comma 8, della l. n. 190 e all'art. 1, comma 12, della l. n. 190.

L'art. 1, comma 14, individua due ulteriori ipotesi di responsabilità:

- una forma di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, d.lgs. n. 165 del 2001 che si configura nel caso di: *“ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano”*;
- una forma di responsabilità disciplinare *“per omesso controllo”*.

Il PNA 2016 conferma le responsabilità del RPCT di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione. Il RPCT può essere esentato dalla responsabilità ove dimostri di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

Dipendenti

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate nelle singole amministrazioni e trasfuse nel PTPCT devono essere rispettate da tutti i dipendenti e, dunque, sia dal personale che dagli apicali (Codice di comportamento); *“la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare”* (art. 1, comma 14, l. n. 190/2012).

Posizione Organizzativa

L'art. 1, comma 33, della L. n. 190/2012 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31:

- costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 198 del 2009;
- va valutata come responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio;
- ai sensi del PNA 2016, le PO rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPCT dimostri di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del Piano.

ANALISI DEL CONTESTO

Contesto esterno

Così come indicato nella determinazione ANAC n°12 del 28/10/2015, l'analisi del contesto esterno rappresenta la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio, attraverso la quale ottenere informazioni necessarie a comprendere come il rischio di corruzione possa manifestarsi all'interno dell'amministrazione per via della specificità dell'ambiente in cui la stessa opera in termini di strutture territoriali e dinamiche sociali, economiche e culturali.

Così come indicato nella determinazione ANAC n°12 del 28/10/2015, l'analisi del contesto esterno rappresenta la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio, attraverso la quale ottenere informazioni necessarie a comprendere come il rischio di corruzione possa manifestarsi all'interno dell'amministrazione per via della specificità dell'ambiente in cui la stessa opera in termini di strutture territoriali e dinamiche sociali, economiche e culturali.

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto esterno, vengono normalmente riportati gli elementi e i dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica presentate dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Di seguito alcune considerazioni estrapolate dalla "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" relativa all'anno 2015 e trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 4 gennaio 2017, disponibile alla pagina web:

<http://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=documento&numero=004v01&doc=pdfel>

Da tale relazione si evince quanto segue:

“PROVINCIA DI PAVIA

Nonostante la provincia pavese si connota ancora per una florida situazione economica, la stessa non è risultata immune dagli effetti della crisi economica che ha investito l'intero territorio nazionale e che, in questa provincia, ha prodotto ripercussioni sia sul tessuto produttivo¹⁵² che in termini occupazionali¹⁵³, con la chiusura (o il ricorso alla cassa integrazione) di diverse attività imprenditoriali.

Le attività investigative condotte negli ultimi anni hanno consentito di accertare sia l'influenza nell'area delle dinamiche criminali che interessano il milanese ed il monzese (tra cui estorsioni e traffici di droga) che la presenza della 'Ndrangheta (che si è già dimostrata in grado di incidere negativamente sull'area politica, amministrativa ed imprenditoriale di questa provincia), per la quale l'adiacenza al territorio del Capoluogo regionale costituisce motivo di forte attrattiva.

Al riguardo è stata oramai definitivamente accertata, tra le numerose articolazioni di 'Ndrangheta stabilmente insistenti nel territorio lombardo, anche l'esistenza di una "locale" delineata strutturalmente a Pavia.

Nonostante questo territorio non appaia particolarmente avvezzo a favorire le infiltrazioni della criminalità organizzata, dunque, si ritiene che vi gravitino elementi vicini alla 'Ndrangheta, in particolare quella riferibile alle province reggina e catanzarese.

Sul territorio pavese, per altro verso, sono emersi episodi di malaffare (peculato) da parte di soggetti che hanno operato con incarichi dirigenziali in strutture pubbliche

In aumento i casi di estorsione¹⁵⁴ censiti, che sembrano talora riconducibili anche all'operato di strutturate aggregazioni malavitose; tali condotte potrebbero trarre ulteriore alimento dalla presenza di situazioni di crisi aziendale o difficoltà di accesso al credito.

Nella provincia risiede stabilmente un discreto numero di stranieri¹⁵⁵, con più significative presenze di persone di nazionalità romena, albanese, marocchina, egiziana ed ucraina. Ciò nonostante, vengono segnalate sul territorio emergenti problematiche relativamente all'accoglienza di nuovi migranti

In ordine alla criminalità di matrice straniera la provincia di Pavia manifesta l'operatività di singoli elementi e gruppi che si attivano nella consumazione di reati contro il patrimonio (specie i furti, talvolta ricettazioni, rapine o casi di estorsione) e contro la persona (lesioni e violenza sessuale), oppure concernenti gli stupefacenti o lo sfruttamento della prostituzione. Tra gli stranieri, articolare attenzione viene rivolta nei confronti di albanesi, nordafricani, sudamericani e romeni.

Il territorio pavese, sebbene in misura decisamente meno consistente rispetto all'adiacente città metropolitana meneghina, è pure caratterizzato da non trascurabili sequestri di stupefacenti. Nell'anno 2015¹⁵⁶ sono stati complessivamente intercettati in questa provincia oltre 182 kg. di droga¹⁵⁷ ed il traffico e spaccio di droga¹⁵⁸ fa rilevare diversi deferiti per associazione finalizzata al traffico ed una leggera prevalenza delle segnalazioni a carico di italiani, evidenziando in capo agli stranieri un concreto interessamento di marocchini e sudamericani, albanesi e talvolta romeni, che danno luogo a sodalizi multietnici, spesso partecipati da italiani. Attorno all'attività di spaccio, episodicamente, si rileva l'insorgere di conflittualità (tra italiani e stranieri) e collaterali gravi delitti.

In ordine ai traffici di droga vanno anche annotati frequenti contatti, da parte di soggetti operanti in questa provincia, con referenti all'estero (in Spagna, Olanda e Sudamerica) dei cartelli del narcotraffico.

La criminalità predatoria, maggiormente avvertita specie nelle aree provinciali più prossime al milanese, è un fenomeno che trova terreno fertile in un territorio vasto e con insediamenti abitativi in numerosi piccoli centri. La consumazione di delitti contro il patrimonio fa registrare l'operatività (anche con carattere associativo) sia da parte degli italiani che di stranieri (albanesi, romeni, egiziani), talora di soggetti nomadi.

Ancora presenti nel 2015 le pratiche di sfruttamento della prostituzione (talvolta anche con vittime minorenni), cui in particolare gruppi criminali sia albanesi che romeni manifestano un concreto interessamento, anche sinergico, e le cui attività appaiono allargate a contesti extraregionali, talora perfino connotandosi per transazionalità (sviluppando contestualmente anche interessi nel campo degli stupefacenti).

PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA

9 gennaio 2015 - Pavia - La Polizia di Stato ha sottoposto a fermo di indiziato di delitto un italiano, in quanto ritenuto responsabile di rapina ai danni di una farmacia del capoluogo.

5 febbraio 2015 - Pavia - La Polizia di Stato ha sottoposto a fermo di indiziato di delitto un egiziano, in quanto ritenuto responsabile di furto in abitazione.

9 marzo 2015 - Canneto Pavese (PV) - La Polizia di Stato ha tratto in arresto, in flagranza di reato, un italiano (affetto da problemi psichici) responsabile dell'omicidio di una prostituta albanese dopo aver consumato un rapporto sessuale nonché, poco prima, il tentato omicidio della madre (tranciando i tubi del gas dell'abitazione nella quale convivevano e chiudendo a chiave la porta d'ingresso).

10 marzo 2015 - Asti, Macerata, Milano e Pavia - L'Arma dei Carabinieri, nell'ambito di attività investigativa avviata a Pavia nell'aprile 2013, ha dato esecuzione ad ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 19 persone e di fermo di indiziato di delitto di altre 3, in quanto ritenute a vario titolo responsabili di associazione per delinquere, sfruttamento della prostituzione e detenzione di sostanze stupefacenti. L'indagine, in sintesi, ha riguardato 2 gruppi criminali

(rispettivamente di matrice albanese e romena) attivi nel reclutamento (in Germania, Romania, Albania, Belgio ed Olanda) di almeno 70 donne avviate alla prostituzione all'estero e, nei periodi estivi, in varie località balneari italiane (tra cui Sanremo (IM), Jesolo (VE), Caorle (VE), Rimini, Cervia (RA) e Ravenna), reinvestimento i relativi proventi nel traffico di stupefacenti.

26 marzo 2015 - Pavia - La Polizia di Stato ha deferito in stato di libertà due albanesi, in quanto ritenuti responsabili di sfruttamento della prostituzione minorile ai danni di una romena.

31 marzo 2015 - Pavia - La Polizia di Stato ha eseguito decreto di fermo di indiziato di delitto emesso nei confronti di un egiziano, in quanto ritenuto responsabile di violenza sessuale.

6 maggio 2015 - Pavia - La Polizia di Stato ha sottoposto a fermo di indiziato di delitto un moldavo ritenuto responsabile di tentato omicidio, rapina e ricettazione. In particolare l'indagato, nel novembre 2014, unitamente ad un russo (ricercato in ambito internazionale per i medesimi reati), con una autovettura aveva travolto e trascinato, per diverse centinaia di metri, una Consigliera dell'Amministrazione Comunale di Pavia.

7 luglio 2015 - Livorno e Pavia - La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione avviata a Livorno e denominata "Turnip Pops", ha dato esecuzione ad ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 8 persone (italiani ed albanesi), di cui 3 risultate irreperibili, in quanto ritenute responsabili di detenzione al fine di spaccio di sostanze stupefacenti (eroina, cocaina ed hashish) nelle menzionate province.

6 agosto 2015 - Pavia - La Polizia di Stato ha tratto in arresto 3 peruviani per la detenzione al fine di spaccio di sostanze stupefacenti, in particolare kg. 6 circa di cocaina sottoposta a sequestro.

30 novembre 2015 - regione Lombardia - La Guardia di Finanza, nell'ambito dell'operazione denominata "Ciudad Blanca II", tesa a disarticolare un'organizzazione criminale di matrice sudamericana dedita all'importazione di cospicui quantitativi di cocaina da Paesi latino-americani ed al relativo smercio sulla piazza lombarda, ha tratto in arresto 5 persone (quattro peruviani ed un ecuadoregno) in quanto ritenute responsabili di traffico illecito di sostanze stupefacenti, con il sequestro di kg. 8 circa di cocaina.

10 dicembre 2015 - Bari, Milano e Pavia - L'Arma dei Carabinieri, nell'ambito di attività investigativa avviata a Pavia, ha dato esecuzione ad ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 9 persone (italiani ed albanesi), in quanto ritenute responsabili di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di furti, in particolare di macchine operatrici e rimorchi, destinati al mercato illegale dell'Est Europa, sottratti ad aziende delle province di Milano, Varese, Lodi e Siena, recuperando refurtiva per un valore complessivo di circa 700.000 euro.

11 dicembre 2015 - Cava Manara (PV) - La Polizia di Stato ha tratto in arresto, in flagranza di reato, un marocchino ritenuto responsabile di estorsione in danno di un sacerdote."

La Popolazione totale residente nell'ambito territoriale dell'Ente, ammonta a 5828 abitanti così distribuiti tra maschi e femmine:

Popolazione	Numero
Totale	5828
Maschi	2797
Femmine	3031
Nuclei familiari	2620
Convivenze	5

Il territorio di competenza dell'Ente ha una superficie di 40,34 kmq.

Gli operatori economici sono in buona parte rappresentati da attività commerciali. Sono presenti associazioni senza scopo di lucro con cui l'Amministrazione collabora per il raggiungimento di propri fini istituzionali.

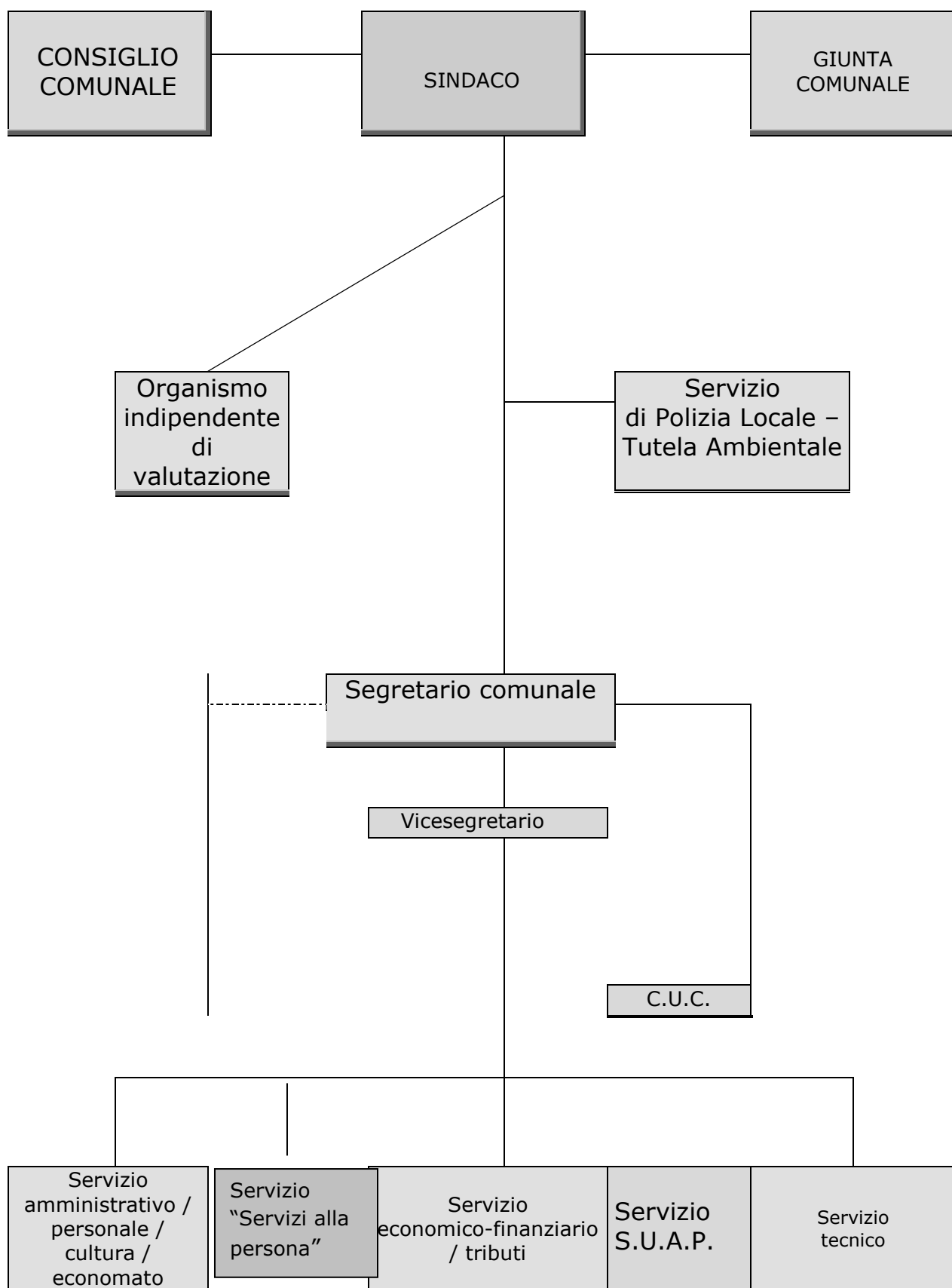
Ad oggi non è segnalata la presenza di criminalità organizzata né sono stati rilevati casi di corruzione in ambito comunale

Contesto interno

L'attuale struttura organizzativa del Comune di Robbio è stata deliberata in data 16/12/2014 con D. G. n. 99 e successivamente aggiornata con D.G. n 66 del 09.05.2017 con l'individuazione di 5 Servizi, articolati in uffici:

1. Servizio "Amministrativo – Vicesegretario – Personale – Cultura – Economato"
2. Servizio "Economico-Finanziario - Tributi"
3. Servizio "Tecnico"
4. Servizio "Servizi alla persona"
5. Servizio "Polizia Locale" – Suap – Tutela ambientale"

Organigramma della struttura organizzativa



Servizio: AMMINISTRATIVO - VICESEGREARIO

Articolazione delle funzioni

- Segreteria generale, affari generali, U.R.P. (Ufficio per le Relazioni con il Pubblico)
- Protocollo e messo
- Personale - Economato
- Servizi demografici
- Biblioteca
- Cultura
- Sport e tempo libero
- Vicesegretario

NUMERO 8 DIPENDENTI:

N. 1 CATEGORIA D (con posizione organizzativa)

N. 7 CATEGORIA C (di cui 1 part-time)

Servizio: SERVIZI ALLA PERSONA

Articolazione delle funzioni

- ♦ Servizi Sociali
- ♦ Servizio Sociale Professionale

NUMERO 6 DIPENDENTI:

N. 1 CATEGORIA D (con posizione organizzativa)

N. 5 CATEGORIA C

Servizio: ECONOMICO-FINANZIARIO

Articolazione delle funzioni

- ♦ Contabilità e finanze
- ♦ Tributi
- . Servizi cimiteriali

NUMERO 3 DIPENDENTI:

N. 1 CATEGORIA D (con posizione organizzativa)

N. 2 CATEGORIA B

Servizio: TECNICO

Articolazione delle funzioni

- ♦ Lavori pubblici e Patrimonio
- ♦ Edilizia privata e Urbanistica
- ♦ Servizio prevenzione e protezione rischi

NUMERO 4 DIPENDENTI:

N. 1 CATEGORIA D (con posizione organizzativa – Convenzione art. 30 TUEL)

N. 3 CATEGORIA C

N. 1 CATEGORIA B

SERVIZIO: "**Polizia Locale e Tutela Ambientale**" – "**S.u.a.p.**"

Articolazione delle funzioni :

- *Segreteria Servizio*
- *Polizia Locale – Polizia Giudiziaria*
- *Vigilanza*
- *Occupazione suolo pubblico – Pubblicità ed affissioni*
- *Ambiente gestione e controllo - Ecologia*
- *Sportello Unico attività produttive*

NUMERO 3 DIPENDENTI:

N. 1 CATEGORIA D (con posizione organizzativa – Convenzione art. 30 TUEL)

N. 3 CATEGORIA C

- Segretario Comunale

Funzioni direttamente attribuite

- ♦ Studi e programmazione
- ♦ Coordinamento e organizzazione
- ♦ Qualità dei servizi
- ♦ Ufficio per i procedimenti disciplinari
- ♦ Sicurezza sul lavoro
- ♦ Organizzazione del personale / Organismo Indipendente di valutazione
- ♦ Trasparenza / Anticorruzione
- ♦ Centrale unica di committenza

Lo schema organizzativo che viene proposto nel presente documento individua le sole unità organizzative di massima dimensione del Comune (servizi) nel rispetto del principio di flessibilità della struttura previsto nel regolamento di organizzazione, che prefigura altri due livelli organizzativi (uffici - unità di progetto), ciascuno esprimente una certa funzione e/o risposte differenti in rapporto alla tipologia degli interventi, alle politiche di trasformazione ed allo sviluppo e crescita della comunità locale.

Lo schema proposto tiene conto della realtà dimensionale-operativa del Comune e prefigura un modello organizzativo che, pur nella sua impostazione elementare, è in grado di soddisfare i diversi aspetti dell'innovazione organizzativa.

Infatti lo stesso prevede oltre l'istituzione di CINQUE SERVIZI cui vengono attribuite funzioni ed attività già sufficientemente strutturate all'interno del Comune (vedi il collegamento con le funzioni delle strutture ed il catalogo delle attività):

- il collegamento funzionale del servizio "di Polizia Locale" all'Ufficio del Sindaco per lo svolgimento dell'attività di polizia locale, così come previsto dalla specifica normativa.
- l'assegnazione al Segretario comunale della gestione/organizzazione di aggregati di attività non attribuite ai servizi del Comune, così come previsto nel regolamento di organizzazione.
- la configurazione dell'Organismo Integrato di Valutazione con funzione di organo specialistico a supporto degli organi di direzione politica.

Inoltre l'impostazione data:

- garantisce che all'interno dei servizi come sopra individuati le attività siano accorpate e le funzioni tendenzialmente omogenee;
- dà continuità e garanzia all'erogazione dei servizi, allo sviluppo delle procedure ed al lavoro di routine anche in relazione ai criteri di sostituibilità, mobilità, coordinamento e flessibilità organizzativa previsti nel regolamento di organizzazione;
- coinvolge il personale nel processo riorganizzativo anche in termini di responsabilità e di sviluppo delle professionalità.

La struttura organizzativa prefigurata nel presente documento potrà subire modifiche ovvero essere ridefinita in rapporto ai programmi di governo da realizzare e/o alle forme di gestione dei servizi (in forma associata, in convenzione, ecc.) ovvero più in generale alle scelte operate dell'organo di direzione politica.

L'organo di indirizzo, è il Consiglio Comunale, formato da 12 consiglieri oltre al Sindaco eletti direttamente.

La Giunta comunale, è formata dal Sindaco e da 4 assessori, compreso il Vicesindaco.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) è stato adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 7 del 31.01.2017 ed approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 29 del 07.03.2017.

Alla predisposizione della proposta di piano hanno concorso, in qualità di attori interni all'A.C., i responsabili di servizio dell'Ente e il Segretario Comunale. L'organizzazione e la redazione del Piano è stata messa a punto dal Segretario Comunale in qualità di responsabile di prevenzione della corruzione (RPC), per effetto della nomina disposta dal Sindaco con decreto n. 14 del 22.12.2014.

L'adozione del Piano ha visto coinvolti attori esterni all'A.C. che sono stati sollecitati a formulare proposte e osservazioni alla bozza di proposta di piano pubblicata sul sito istituzione dell'ente. Al termine della pubblicazione non sono pervenute da soggetti esterni osservazioni al Piano.

La ratio della norma L. 190/2012 è da ravvisare nell'intento del legislatore di monitorare costantemente l'azione svolta dal comune al fine di creare un ambiente sfavorevole al verificarsi di eventi corruttivi. Tale norma non va considerata come un fenomeno statico e comprendente un adempimento singolo ed unico racchiuso in un solo momento bensì come un fenomeno dinamico tale da proseguire in un'azione complessa e continua, soggetta a valutazione, a riconsiderazione, a revisione. La relazione si presenta quindi come un processo di autoanalisi che potrebbe portare anche a mutamenti circa il percorso effettuato, a ripensamenti volti ad incrementare le azioni o a ridurle.

Una prima considerazione da fare è la seguente: tutte le attività già di per se complesse e articolate in materia di anticorruzione impattano con una struttura che deve assolvere a molteplici,

impegnativi e doverosi obblighi ed adempimenti di gestione ordinaria; ciò ha comportato una notevole difficoltà a conciliare tutte le attività e a rispettarne le relative tempistiche.

Un ulteriore elemento da prendere in considerazione è quello della gradualità dell'attuazione. Infatti il Piano ha una durata triennale (seppur a scorrimento annuale) e quindi le sue azioni devono essere portate a compimento e monitorate in tale periodo pluriennale.

La presente relazione, che aggiorna ed implementa il PTPC 2017/2019, ai fini della predisposizione del PTPC 2018/2020, illustra le azioni poste in essere conglobandole in varie tematiche di attività.

ADEMPIMENTI DELIBERATIVI O DISPOSITIVI

- a) Nomina Responsabile della Prevenzione: Decreto del Sindaco n. 14 del 23.12.2014
- b) Adozione e approvazione PTPC 2015/2017 scorrimento: D.G. n. 1 del 27.01.2015 e D. G. n. 20 del 24.03.2015
Adozione e approvazione PTPC 2016/2018 scorrimento: D.G. n. 4 del 26.01.2016 e D.G. n. 21 del 15.03.2016
Adozione e approvazione PTPC 2017/2019 scorrimento: D.G. n. 7 del 31.01.2017 e D.G. n. 29 del 07.03.2017
- c) Adozione e Approvazione Programma Triennale per la Trasparenza e per l'Integrità 2015/2017
D.G. n. 1 del 27.01.2015 e D. G. n. 20 del 24.03.2015
Adozione e Approvazione Programma Triennale per la Trasparenza e per l'Integrità 2016/2018:
D.G. n. 4 del 26.01.2016 e D.G. n. 21 del 15.03.2016
- d) Approvazione Piano Triennale delle Azioni Positive 2015/2017 a favore delle pari opportunità:
D.G. n. 54 del 26.06.2015
Approvazione Piano Triennale delle Azioni Positive 2017/2019 a favore delle pari opportunità:
D.G. n. 16 del 27.02.2017
- e) Approvazione Regolamento organizzazione degli uffici e dei servizi: D.G. n. 55 del 26.06.2015 ad oggetto "Aggiornamento della parte I del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi: l'assetto organizzativo del Comune - L'attribuzione di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi - I sistemi di coordinamento - L'esercizio delle funzioni di direzione - Le linee procedurali di gestione del personale. Approvazione del nuovo testo"
- f) CUC e regolamento lavori e forniture, servizi in economi: D.C. n. 44 del 26/11/2015 ad oggetto: "Istituzione centrale unica di committenza tra i comuni di Robbio, Breme, Candia Lomellina, Castelnovetto, Cozzo e Sartirana Lomellina e approvazione convenzione con regolamento per il funzionamento della CUC (centrale unica di committenza) nonche' modifiche al regolamento interno del comune di Robbio per gli affidamenti dei lavori, forniture e servizio in economia
- g) gestioni di funzioni associate tra i Comuni indicati, adottate e disciplinate dai seguenti atti deliberativi, convenzioni e decreti:
1. Convenzione per la gestione del servizio archivistico tra i Comuni di Albonese, Borgo San Siro, Breme, Candia Lomellina, Castelnovetto, Cassolnovo, Cernago, Cozzo, Gropello Cairoli, Langosco, Mortara, Pieve del Cairo, Robbio, Tromello, Sartirana, Suardi e San Giorgio di Lomellina e Unione Lombardia dei Comuni di Frascarolo e Torreberetti e Castellaro;
 2. Convenzione per la gestione associata dell'Ufficio Tecnico tra il Comune di Parona ed il Comune di Robbio;

3. Convenzione per la gestione in forma associata dello Sportello Unico per le Attività Produttive (S.U.A.P.) denominato "S.U.A.P. Lomellina" tra i Comuni di "Cilavegna, Breme, Candia Lomellina, Cassolnovo, Castello d'Agogna, Castelnovetto, Ceretto Lomellina, Cernago, Cozzo, Gravellona Lomellina, Parona, Robbio, Sant'Angelo Lomellina, Sartirana Lomellina, Semiana, Velezzo Lomellina";
4. Convenzione tra il Comune di Cilavegna ed il Comune di Robbio per utilizzo di personale del Comune di Cilavegna da destinare al servizio di Polizia Locale del Comune di Robbio – ai sensi dell'art. 14 CCNL del 22.01.2004 – Comparto Regioni autonomie Locali;
5. Convenzione per il servizio associato di Polizia Locale fra i Comuni di Cilavegna, Ceretto Lomellina, Cernago, Parona, Velezzo Lomellina e Robbio, denominata "Alta Lomellina";
6. Convenzione per lo svolgimento in forma associata delle funzioni di segreteria comunale tra i Comuni di Gambolò, Cernago, Breme, Castello d'Agogna, Castelnovetto, Cozzo Robbio e Sartirana Lomellina;

h) Adozione Piano di Informatizzazione: con Delibera di Giunta n. 10 del 13.05.2015 è stato approvato il piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazione e segnalazione per via telematica ai sensi dell'art. 24, comma 3 bis del D.L. 90/14 recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari";

i) Nomina del Responsabile del Procedimento di conservazione sostitutiva ai sensi del D.Lgs. n. 235/2010 (nuovo codice dell'amministrazione digitale): con D.G. n. 86 del 06.10.2015 veniva nominato il nuovo responsabile del procedimento di conservazione sostitutiva e responsabile del protocollo informatico e del servizio archivistico;

l) disposizione del 19.12.2014 di controllo preventivo sulle determinazioni dei Responsabili da parte del Segretario Comunale.

COORDINAMENTO TRA GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

La legge 190/2012, *prevede che «l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione»*

E' necessario, pertanto, che all'interno del PTPCT vengano richiamati gli obiettivi strategici in materia di prevenzione e di trasparenza fissati dagli organi di indirizzo.

Tali obiettivi devono altresì essere coordinati con quelli previsti negli documenti di programmazione strategico-gestionale adottati quali il piano della performance e documento unico di programmazione (di seguito DUP).

Nel contesto di un percorso di allineamento temporale tra i due documenti - DUP e PTPCT che richiede un arco temporale maggiore, sono inseriti nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance.

Il Sistema, il Piano e la Relazione della performance, pubblicati sul sito istituzionale, costituiscono uno strumento fondamentale attraverso cui la "trasparenza" si concretizza.

La trasparenza della performance si attua attraverso due momenti:

- uno statico, attraverso la definizione delle modalità di svolgimento del ciclo della performance, dichiarato ne "Il sistema di misurazione e valutazione della performance";

- l'altro dinamico, attraverso la presentazione del "Piano della Performance" e la rendicontazione dei risultati dell'amministrazione contenuta nella "Relazione sulla performance".

La lotta alla corruzione rappresenta un obiettivo strategico dell'albero della Performance che l'ente locale attua con piani di azione operativi; per tali motivi gli adempimenti, i compiti e le responsabilità del Responsabile anticorruzione sono inseriti nel ciclo della performance.

In particolare, saranno oggetto di analisi e valutazione i risultati raggiunti in merito ai seguenti traguardi:

a) riduzione delle le possibilità che si manifestino casi di corruzione;

- b) aumento della capacità di intercettare casi di corruzione;
- c) creazione di un contesto generale sfavorevole alla corruzione;
- d) adozione di ulteriori iniziative adottate dall'Ente per scoraggiare manifestazione di casi di corruzione

ANALISI E GESTIONE DEL RISCHIO

Ai sensi dell'art. 3 legge 241-1990 e ss. mm. ii. sono parte integrante e sostanziale del presente piano di prevenzione della corruzione:

- a) le strategie, le norme e i modelli standard successivamente definiti con il DPCM indicato all'art. 1, comma 4, legge 190 del 2012;
- b) le linee guida successivamente contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione 2013 e gli aggiornamenti indicati nella Determinazione ANAC n. 12/2015 (PNA 2015) e nella Determinazione ANAC n. 831/2016 (aggiornamento 2016).

L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica "sul campo" dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'ente.

Per processo è qui inteso un 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 settore 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 e ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

MAPPATURA DEL RISCHIO

Le aree a rischio di corruzione comuni e obbligatorie (art. 1 comma 4, comma 9 lett. "a") previste dal Piano Nazionale Anticorruzione 2013 - 2015 sono state individuate nelle seguenti:

- **acquisizione e progressione del personale;**
- **affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006 (sostituito da D.lgs n. 50/2006);**
- **provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;**
- **provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;**

La determinazione n. 12/2015 di ANAC (che il PNA 2016 ha confermato) ha riorganizzato l'individuazione delle aree di rischio, definendole **Aree Generali di rischio**, con riferimento agli Enti Locali, secondo lo schema seguente:

- a) acquisizione e progressione del personale;**
- b) contratti pubblici;**
- c) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;**
- d) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;**
- e) incarichi e nomine;**
- f) gestione del territorio;**

Oltre alle aree obbligatorie, la mappatura richiesta può arrivare a individuare **Aree Specifiche di rischio**, riferite alle peculiarità dell'Ente, attraverso un'approfondita verifica organizzativa interna che coinvolga le PO competenti sotto il coordinamento del Responsabile della prevenzione e trasparenza.

Ciò premesso, va però precisato, che a fronte della complessità organizzativa dell'Ente, si è ritenuto di concentrare l'attenzione solo sulle aree considerate a rischio dal Legislatore.

La Mappatura del Rischio aggiornata a seguito delle determinazioni n. 12/2015 e n. 831/2016 di ANAC è contenuta negli Allegati n. 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11 al PTPC 2018/2020 che risulta il frutto di una implementazione ed aggiornamento dei precedenti PTPC 2014/2016 e PTPC 2017/2019

MONITORAGGIO MISURE RISCHIO

La gestione del rischio si completa con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto della misure di prevenzione introdotte e delle azioni attuate.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione.

Essa sarà attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'interno processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

Le fasi di valutazione delle misure e del monitoraggio sono propedeutiche all'aggiornamento del Piano per il triennio successivo.

INDIVIDUAZIONE DELLE PROCEDURE DA ANALIZZARE

Per effettuare il controllo delle procedure si è deciso di effettuare sia verifiche a posteriori tramite sorteggio, (vedi verbale allegato 1 alla presente relazione) ma soprattutto di concentrare l'attenzione sull'attività volte alla trasparenza ed alla pubblicazione dei dati; trasparenza che meglio riesce a soddisfare le esigenze di prevenzione della corruzione. Attività di verifica e controllo che è stata svolta dal Responsabile della Corruzione.

Inoltre si è optato per la prosecuzione dell'attività preventiva volta alla collaborazione con i singoli uffici e servizi. In tali occasioni si sono fornite proposte, suggerimenti, esperienze ai colleghi che operano procedure e ne è nato, generalmente, un ottimo elemento di crescita professionale, dalla quale hanno preso spunto diffusi adeguamenti volontari delle procedure in atto, da parte degli operatori responsabili; inoltre vi è stata una condivisa presa di coscienza dei limiti determinati dalla routine procedurale tipica dell'esercizio d'ufficio.

Tale effetto sinergico ha prodotto un virtuoso processo di relazione sul tema della legalità, espressa anche come evoluzione ed adeguamento procedurale dell'iter delle pratiche trattate nel complesso dell'esercizio amministrativo dell'Ente.

Ampia e costruttiva si è rivelata la collaborazione da parte dei Funzionari dell'Ente alle varie procedure, che hanno offerto sempre fattivo supporto al RPC, operando non solo ai fini di agevolarne il compito ma anche proponendo e producendo atti ed iniziative volte a superare i limiti procedurali che, sia per la genericità normativa che per limiti di coordinamento, si sono venuti ad evidenziare.

Si è realizzata una valutazione di approccio condiviso di quelle pratiche che per specificità ponevano difficoltà interpretative e per le quali non è disponibile alcuna indicazione di norma, condizione superata dalla collaborazione degli operatori e dei funzionari che hanno operato una sostanziale formazione tecnico amministrativa ai collaboratori cui erano state assegnate le pratiche, determinando una ulteriore occasione di crescita professionale.

MONITORAGGIO PRATICHE

Come previsto dal PTCP, si è proceduto anche nel corso del 2017 all'analisi di diverse procedure, mantenendo la disposizione di servizio in ordine all'iter di predisposizione delle determinazioni dei responsabili di servizio: le medesime debbono essere preventivamente concordate con il Segretario Comunale.

La procedura di cui sopra appare particolarmente rilevante perché evidenzia le caratteristiche proprie dell'azione di prevenzione della corruzione e cioè:

- a. Finalità preventive e non repressive, cioè volte ad evidenziare eventuali anomalie possibilmente prima che si concretizzi un fatto penalmente illecito e/o un danno all'Amministrazione;
- b. Ampia collaborazione e cooperazione sinergica tra i vari attori della scena comunale, come dimostrato dalle informali richieste di ausilio e cooperazione avanzate da vari Funzionari comunali;
- c. Ricerca di una collaborazione interistituzionale fra diverse Autorità pubbliche;

FORMAZIONE

L'attività di formazione, già iniziata nel 2014, continuata negli anni 2015, 2016 e 2017 è finalizzata a fornire ai dipendenti, attraverso la frequentazione gratuita e/o agevolata dei corsi organizzati dalla Lega dei Comuni di Pavia, soggetto formatore in materia di anticorruzione, trasparenza e appalti.

I corsi inerenti la tematica in oggetto ai quali i dipendenti hanno partecipato nel 2017 sono i seguenti:

- 31 gennaio 2017 sulla "CONSIP" organizzato dalla Lega dei Comuni.
- 8 e 15 febbraio 2017 inerente "La gara d'appalto alla luce delle Linee Guida Anac" organizzato dalla Lega dei Comuni di Pavia -
- 30 maggio 2017 "Correttivo al codice dei contratti" organizzato dalla Lega dei Comuni di Pavia.
- 7 novembre relativo al "Codice dei contratti" organizzato dalla Lega dei Comuni di Pavia
- 27 novembre inerente "PTPCT 2018-2020" organizzato dalla Lega dei Comuni di Pavia

INTERCONNESSIONE CON TRASPARENZA ED ACCESSO CIVICO

Anche per l'anno 2017, per quanto riguarda le pubblicazioni di vari dati sul sito, si svolge, da parte del servizio Segreteria, continua attività assicurando la pubblicazione, nel sito web istituzionale dell'Ente delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

INCOMPATIBILITA' ED INCONFERIBILITA'

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- **inconferibilità**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);

- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, della quale in ragione del contenuto dell'incarico deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli al suo conferimento. Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito. Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Trasparenza".

L'Ente attua quanto previsto dalla Determinazione n. 833/2016 di ANAC "Linee guida in materia di accertamento delle inconfiribilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione".

ATTIVITA' SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'ente nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

L'Ente attua l'art. 16 ter del D.Lgs 30.3.2001, n. 165 introdotto dalla legge 6.11.2012, n. 190, come modificato dall'art. 1, comma 42 lettera l) della legge 6.11.2012, n.190 prevedendo il rispetto di questa norma quale clausola da inserirsi nei bandi di gara, a pena di esclusione dell'impresa (operatore economico) la quale si impegna ad osservarla.

PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI AFFIDAMENTI

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

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'Ente attua l'art. 1, comma 17 della legge 6.11.2012, n. 190 prevedendo una specifica clausola da inserire nei bandi di gara e/o lettere d'invito. Nel caso in cui siano stati adottati protocolli di legalità e/o integrità si prevede che il loro mancato rispetto costituirà causa d'esclusione dal procedimento di affidamento del contratto

COLLABORAZIONE CON AUTORITA' GIURISDIZIONALI PENALE E CONTABILE E CON FORZE DELL'ORDINE PER VARIE PRATICHE

In tema di collaborazione con le autorità giurisdizionali il Comune di Robbio coopera con tutte le Istituzioni in quanto queste non vengono considerate come antagoniste, contrapposte l'una all'altra, ma al contrario come un insieme di forze con cui operare in sinergia per il raggiungimento dello scopo comune a tutti della lotta alla corruzione. Il Comune di Robbio ha sempre cercato di

collaborare con le competenti autorità giurisdizionali e con le Forze dell'ordine al fine di agevolare la celerità delle indagini investigative e quindi di accelerare i percorsi volti a far valere la legalità e regolarità dell'azione amministrativa. Il Segretario Comunale (Responsabile Anticorruzione) svolge il ruolo di collettore della documentazione e delle informazioni richieste dall'autorità inquirente; in tal modo si evita che gli agenti istruttori delle forze dell'ordine siano costretti a vagare da un ufficio all'altro alla ricerca di quello competente per materia. Il Segretario Comunale in tale contesto, vista la concreta conoscenza della complessa organizzazione comunale, si impegna ad individuare gli uffici competenti, ad acquisire la documentazione in tempi congrui e consegnarla alle Autorità.

COORDINAMENTO CON ALTRI ORGANISMI INTERNI DI CONTROLLO (CONTROLLO STRATEGICO, OIV, REVISORE DEI CONTI) E INFORMAZIONE GIURIDICA AI DIPENDENTI

Nel corso dell'anno 2017 è sempre stato costante il rapporto comunicativo ed operativo tra il RPA e il Revisore dei Conti e l'OIV, mentre il controllo strategico è stato direttamente gestito.

Le interrelazioni si sono svolte nel modo più semplice ed informale possibile tramite incontri diretti o contatti telefonici in modo da far prevalere una organizzazione più operativa ed attiva rispetto a quella più formalistica e burocratica.

Altro strumento concreto di interrelazione tra RPA, gli altri organismi di controllo interno e i dipendenti è rappresentato dalla prassi dell'invio di news-letter informative in forma costante. Il Segretario Comunale ha disposto l'invio a tutti i responsabili di servizio e ai responsabili di procedimento direttamente interessati dalle singole tematiche, nonché ai vari organismi interni. Il contenuto è il più ampio possibile ed abbraccia lo scenario delle attività comunali, comprendendo sia le innovazioni normative che le interpretazioni giurisprudenziali. Lo scopo ultimo è quello di stimolare e indirizzare tutti gli operatori comunali ad agire attenendosi alle norme e alle interpretazioni giurisprudenziali consolidate esortandoli al rispetto della legalità oltre che della legittimità.

Anche per il 2018 si ripropongono le stesse modalità operative.

APPROVAZIONE CODICE DI COMPORTAMENTO

Il Codice di Comportamento è stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 139 del 21.12.2013

ROTAZIONE INCARICHI

Come già rilevato precedentemente, appare questa una delle azioni di più difficile realizzazione concreta, vista la necessità di contemperare due opposte esigenze: da una parte evitare forme di consolidamento di potere, determinate dal permanere di una determinata posizione in capo al medesimo soggetto per molti anni e, dall'altra, evitare la dispersione di esperienze acquisite e difficilmente fungibili. Di tale difficoltà si è ben resa conto anche la conferenza unificata Governo/Regioni/Enti Locali; infatti l'intesa sancita il 24/7/2013, al paragrafo 4 evidenzia la necessità che la rotazione avvenga "in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa". Si tratta, quindi, di svolgere una delicata operazione di valutazione e ponderazione d'interessi pubblici che richiede tempo e profondi momenti di riflessione. La competenza formale della rotazione è in capo al Sindaco (per l'attribuzione delle posizioni organizzative) e ai Responsabili di Servizio per tutti gli altri dipendenti. La necessità di effettuare la rotazione è espressamente auspicata nel PTPC, tuttavia non si può non tener conto delle oggettive difficoltà sopra descritte.

Laddove non è stato possibile applicare la rotazione si è cercato di assicurare la condivisione del lavoro di ufficio.

Rotazione straordinaria nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari

L'ente assegnerà ad altro servizio il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, con motivazione adeguata del provvedimento con cui sarà disposto lo spostamento:

- per il personale non dirigenziale, la rotazione si riferirà in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio;
- per il personale dirigenziale, si intenderà la revoca dell'incarico dirigenziale oppure la ri-assegnazione di altro incarico.

VERIFICA PREVENTIVA ED INFORMALE DELLE PROPOSTE DI DELIBERE DI GIUNTA E DETERMINE DEI RESPONSABILI DI SERVIZIO

Nel Comune di Robbio le proposte di deliberazione prima che vengano presentate alla Giunta debbono essere presentate al Segretario Comunale. La finalità di tale prassi non è quella di aggiungere un ulteriore controllo a quelli già previsti dalla normativa oppure un parere di legittimità in senso tecnico (per altro abrogato dalla normativa vigente), in aggiunta ai pareri dei responsabili di servizio, bensì quello di fornire una collaborazione in fase preventiva alla regolare predisposizione delle delibere. L'analisi svolta dal Segretario in via preventiva è di carattere generale ed attiene al rispetto dei principi fondamentali in materia di processo amministrativo, di legittimità che salvaguarda la discrezionalità tecnica assegnata ai responsabili di servizio. L'attività del Segretario Comunale si concretizza in richieste di chiarimenti, proposte di miglioramento del testo, evidenziazioni di possibili legittimità dell'atto. Lo stesso meccanismo è stato istituito per le determinazioni dei responsabili di servizio.

Questa procedura possiede le caratteristiche proprie della normativa sull'anticorruzione:

- a) Preventività della verifica rispetto all'adozione e, quindi, prevenzione di eventuali irregolarità e/o illegittimità;
- b) Collaborazione e cooperazione sinergica tra tutti gli operatori nello svolgersi dell'azione amministrativa;
- c) Azione preventiva di carattere metodologico

ATTIVITA' DI SEGNALATORE DI ILLECITI (WHISTLEBLOWER)

Anche nel corso del 2018 una particolare attenzione sarà rivolta alla tematica del "segnalatore di illeciti" ed alla sua tutela come previsto dal nuovo articolo 54 bis del D.LGS 165/2001. Le azioni saranno finalizzate soprattutto a rendere partecipi tutti i dipendenti alla lotta alla corruzione anche con il loro rapporto individuale, alla creazione di una coscienza critica del dipendente, alla conoscenza delle misure di tutela a difesa dello stesso segnalatore. A tal fine si conferma l'utilizzo dell'apposito modulo di segnalazione illeciti già allegato al PTPC 2017/2019.

CONCLUSIONI - PROGRAMMAZIONE ANNO 2018

Anche per l'anno 2017 il Comune di Robbio ha cercato di realizzare il più possibile gli adempimenti previsti, in base ai principi di massimo impegno, di buon senso e di concreta possibilità di operare con le risorse umane e finanziarie disponibili.

L'approccio verso questa tematica è stato quindi, di ragionevolezza: si è cercato di concentrare tutte le energie possibili, contemperando ciò con la necessità di continuare ad assicurare – comunque – le ordinarie attività istituzionali a favore del cittadino.

Preziosa si è rivelata, in tal contesto la collaborazione degli Uffici Comunali che in linea di massima si sono “rimessi in gioco” con spirito di cooperazione, spesso stravolgendo anche la loro programmazione ordinaria.

Altrettanto preziosa si è rivelata la collaborazione della componente politica, la quale ha tempestivamente adottato (in sede di Giunta e Consiglio, secondo le rispettive competenze) gli atti necessari, dimostrando interesse alla tematica della legalità in generale e dell’anticorruzione in particolare.

Il percorso non è stato semplice ed ha dovuto affrontare diverse problematiche di ordine organizzativo, finanziario, culturale e normativo.

Il Comune ha in ogni caso posto in essere quello che era organizzativamente e finanziariamente possibile.

Per quanto attiene all’attività di aggiornamento del PTPC 2018/2020, precisando che le azioni poste in essere e previste nel PTPC dell’anno 2017 verranno ugualmente mantenute per il PTPC del corrente anno, **si riepilogano le attività che si intendono attuare:**

1. Interconnessione con INCOMPATIBILITA’ ed INCONFERIBILITA’ (Prosecuzione dell’attività nell’anno 2018) che consiste:
 - Ricognizione dei soggetti incaricati o designati formalmente dal Comune di Robbio presso altri enti pubblici
 - Intensificazione dei controlli sugli incarichi extra istituzionali dei dipendenti e relative autorizzazioni con controlli incrociati tramite l’Agenzia delle Entrate e Camere di Commercio
2. Mappatura di processi già individuati nel presente Piano ed eventuale implementazione dei processi esistenti riferiti alle AREE OBBLIGATORIE.

PARTE SECONDA – PIANO DELLA TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

PREMESSA

Il Piano Triennale per la Trasparenza e per l’Integrità, in attuazione di quanto previsto dall’ANAC con il PNA 2016 e con la determinazione di aggiornamento del PNA del 2015, diventa parte integrante del Piano di prevenzione della Corruzione, di cui costituisce apposita sezione (PTPCT).

La trasparenza, infatti, è una delle più importanti misure volte a contrastare la corruzione, poiché strumentale alla promozione dell’integrità e della cultura della legalità, che deve essere attuata in modo generalizzato da tutte le strutture del Comune di Robbio, sotto il controllo del Responsabile.

La trasparenza, intesa come accessibilità totale a tutti gli aspetti dell’organizzazione, altresì, costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche per la tutela dei diritti civili e sociali (art. 117 Costituzione) ed è uno strumento essenziale per assicurare il rispetto dei valori costituzionali d’imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Costituzione).

La presente relazione al Piano definisce le misure, i modi, la tempistica per l’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, incluse le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità dei flussi informativi facenti capo ai Dirigenti e i connessi poteri di controllo e monitoraggio in capo al Responsabile della Trasparenza (RPCT).

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha apportato significative modifiche al D.Lgs. n. 33/2013, soprattutto in un’ottica di razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione. In particolare:

prevede la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in luogo della pubblicazione integrale (l’ANAC ha individuato con delibera n. 1310/2016 i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva)

Il D.Lgs. n. 97/2016, inoltre, ha ampliato la portata dell’accesso civico, introducendo l’accesso civico generalizzato, c.d. FOIA (freedom of information act), riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l’accesso ai dati e ai

documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

LE COMPETENZE

Il R.P.C.T.

Nel Comune di Robbio, il ruolo di Responsabile della Trasparenza è stato unificato con il ruolo di Responsabile Anticorruzione (RPCT) Dunque, attuale RPCT è il Segretario Comunale dell'Ente.

Il RPCT, in materia di trasparenza, svolge i seguenti compiti:

- coordinamento e controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte di tutti gli uffici comunali;
- controllo sulla completezza, chiarezza, aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- aggiornamento della sezione della Trasparenza, all'interno del PTPCT;
- individuazione delle misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza;
- segnalazione inadempimenti agli organi di indirizzo politico, OIV, ufficio procedimenti disciplinari, ANAC;
- controllo sull'attuazione dell'accesso civico;
- riesame sulle istanze di accesso civico.

I Titolari di posizione organizzativa

I titolari di p.o. del Comune di Robbio sono individuati dal presente Piano come i soggetti responsabili del reperimento, trasmissione e pubblicazione dei dati e delle informazioni richieste dalla normativa vigente, ciascuno per le materie e per i dati di propria competenza.

Al fine di agevolare tali adempimenti, si rimanda alla tabella riepilogativa ANAC di cui alla delibera 1310/2016

L'OIV

L'OIV verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel presente Piano e quelli indicati nel PEG, valutando l'adeguatezza dei relativi indicatori .

All'OIV, inoltre, compete l'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, come meglio specificato, annualmente, dall'ANAC.

L'Urp

Un ruolo particolare in ambito di trasparenza deve essere riconosciuto all'URP che, nel rispetto dell'indirizzo politico-amministrativo e delle Direttive del RPCT, assicura forme di ascolto della cittadinanza (sia direttamente sia on line), nonché la ricezione richieste accesso civico generalizzato.

LE CARATTERISTICHE DI PUBBLICAZIONE

I titolari di P.O. devono assicurare la qualità delle informazioni diffuse e sono responsabili dell'integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, conformità ai documenti originali delle informazioni pubblicate.

I documenti, le informazioni e i dati sono pubblicati in formato aperto e sono riutilizzabili, dagli utenti, senza ulteriori restrizioni, salvo l'obbligo di citarne la fonte e rispettarne l'integrità; gli utenti hanno il diritto di accedere al sito istituzionale direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

LA DURATA DELLE PUBBLICAZIONI

I documenti, le informazioni e i dati devono rimanere pubblicati per almeno cinque anni, decorrenti dal primo gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione. La

pubblicazione deve essere comunque assicurata fin quando gli atti pubblicati producono i loro effetti. Decorsi cinque anni, tutte le informazioni devono essere conservate in un'apposita cartella archivio collocata all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente".

Fanno eccezione le informazioni relative titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali che devono rimanere pubblicate solo per i tre anni successivi alla cessazione del mandato o dell'incarico e non devono essere archiviate.

IL MONITORAGGIO

La verifica dell'efficacia delle iniziative previste nel presente Piano avviene come di seguito specificato:

- monitoraggio del RPCT;
- monitoraggio del RPCT degli obblighi di pubblicazione;
- controllo dell' OIV.

TRASPARENZA E DIRITTO DI ACCESSO

La trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione è strettamente connessa al diritto di accesso.

Nel nostro ordinamento, il diritto di accesso è disciplinato da molteplici normative attualmente vigenti: L. n. 241/1990, D.Lgs. n. 267/2000, D.Lgs. n. 33/2013, D.Lgs. n. 50/2016, la cui applicazione va distinta a seconda del caso concreto.

In particolare, dopo le ultime modifiche legislative, l'ANAC, attraverso proprie la Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, ha precisato che le varie forme di accesso possono distinguersi in:

1. accesso documentale, disciplinato dal capo V della L. n. **241/1990**;
2. accesso civico, disciplinato dall'art. **5, c. 1** del D.Lgs. n. **33/2013**;
3. accesso generalizzato, disciplinato dall'art. **5, c. 2** del D.Lgs. n. **33/2013**.

ACCESSO DOCUMENTALE

L'accesso documentale corrisponde al diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi, da intendersi come 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 dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

Il cittadino che faccia richiesta di accesso deve dimostrare di avere un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

L'istanza di accesso deve essere motivata e deve essere rivolta all'Amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

Il diritto d'accesso non è un diritto assoluto, in quanto l'art. 24 della L. n. 241/1990 prevede i casi di esclusione cui si rinvia.

Non sono accessibili le informazioni in possesso dell'Amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo.

Se la richiesta è respinta o se entro 30 giorni non si è ricevuta alcuna risposta, nei 30 giorni successivi si può presentare ricorso:

- al TAR di riferimento;
- al difensore civico competente per ambito territoriale.

La finalità dell'accesso documentale ex L. 241/90 è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari.

ACCESSO CIVICO

Il Decreto Trasparenza (D.Lgs. n. 33/2013, art. 5, c. 1) obbliga le Amministrazioni a pubblicare tempestivamente alcuni tipi di informazioni e documenti sui loro siti istituzionali, nell'apposita sezione denominata "Amministrazione Trasparente".

In caso di omissione, i cittadini hanno il diritto di esercitare il cosiddetto "accesso civico" per conoscere quei documenti dei quali si è constatata la mancata pubblicazione.

A differenza dell'accesso documentale, le richieste di accesso civico non devono essere motivate, né è richiesta la dimostrazione di un interesse sotteso.

Le informazioni oggetto di pubblicazione, sinteticamente, afferiscono le sottostanti categorie:

- Disposizioni generali (atti generali, oneri informativi per cittadini e imprese);
- Organizzazione (organi di indirizzo politico amministrativo, sanzioni per mancata comunicazione dei dati, articolazione degli uffici, telefono e posta elettronica);
- Consulenti e collaboratori
- Personale
- Bandi di concorso
- Performance
- Enti controllati
- Attività e procedimenti
- Provvedimenti
- Controlli sulle imprese
- Bandi di gara e contratti
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici
- Bilanci
- Beni immobili e gestione patrimonio
- Controlli e rilievi sull'amministrazione
- Servizi erogati
- Pagamenti dell'amministrazione
- Opere pubbliche
- Pianificazione e governo del territorio
- Informazioni ambientali
- Strutture sanitarie private e accreditate
- Interventi straordinari e d'emergenza

La richiesta di accesso civico va indirizzata al RPCT, il quale la inoltra all'ufficio competente che si esprime entro 30 giorni, segnalando il link attraverso il quale può accedere a quanto richiesto se pubblicato; il RPCT dispone la pubblicazione dei dati per i quali non risulta la pubblicazione.

La richiesta può essere inviata:

- mediante PEC all'indirizzo comune.robio@pec.it
- consegna a mano / posta ordinaria all'Ufficio Protocollo che la trasmetterà al RPCT e all'Ufficio competente.

ACCESSO GENERALIZZATO (FREEDOM OF INFORMATION ACT - FOIA)

L'accesso generalizzato è il diritto di chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

In estrema sintesi, questo diritto di accesso non è condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, né richiede motivazione e ha ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità 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.

E' stato così introdotto nel nostro ordinamento il FOIA (*Freedom of information act*) ovvero il meccanismo analogo al sistema anglosassone che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le Pubbliche Amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare, seppure nel rispetto di alcuni limiti tassativi finalizzati ad evitare un pregiudizio concreto alla tutela dei seguenti interessi pubblici, esplicitati nell'art. 5 bis del D.Lgs. n. 33/2013:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

L'accesso non è altresì consentito, per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati, rispetto ai quali è dunque soccombente:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Il diritto è, inoltre, escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieto previsti dalla Legge, incluso l'art. 24, comma 1, della L. n. 241 del 1990.

L'accesso non può essere negato, laddove sia sufficiente ricorrere al potere di differimento.

Nelle more dell'approvazione del nuovo Regolamento sull'accesso, si prevede che i cittadini potranno inviare le richieste di accesso generalizzato all'URP, che poi provvederà a smistarle presso gli uffici competenti che avranno il compito di istruire la pratica e di esprimersi riguardo l'accesso.

- La richiesta potrà essere inviata: mediante PEC all'indirizzo: comune.robbo@pec.it
- consegna a mano / posta ordinaria all'Ufficio Protocollo che la trasmetterà al RPCT e all'Ufficio competente.
- mediante mail convenzionale all'indirizzo: protocollo@comune.robbo.pv.it

L'Amministrazione ha l'obbligo di individuare i controinteressati e di dare comunicazione della richiesta agli stessi con le modalità stabilite dal predisponendo nuovo regolamento di accesso.

DISTINZIONE TRA LE FORME DI ACCESSO

Distinguere le varie forme di accesso: documentale, civico, generalizzato è fondamentale, come anche precisato dall'ANAC nella delibera 1309/2016, al fine di consentire all'Amministrazione di dare una risposta puntuale e pertinente alle istanze di varia natura che possono pervenire all'Ente.

L'accesso civico riguarda l'attività vincolata della Pubblica Amministrazione, in quanto circoscritto agli adempimenti degli obblighi di pubblicazione.

L'accesso documentale e generalizzato, invece, mutuando i concetti espressi dall'ANAC nelle linee guida, si differenziano per estensione e profondità e per il bilanciamento degli interessi coinvolti.

Nell'accesso documentale, poiché collegato ad una situazione giuridica soggettiva da tutelare, può essere consentito un accesso più in profondità a dati pertinenti.

L'accesso generalizzato, invece, essendo rispondente ad esigenze di controllo diffuso del cittadino ed essendo svincolato da una situazione giuridica da tutelare, consente un accesso meno in profondità ma più esteso.

Da ciò discende che, in casi residuali, laddove sia negato un accesso generalizzato, a seguito del bilanciamento degli interessi coinvolti, potrebbe essere invece acconsentito un accesso documentale (avente medesimo oggetto), a fronte di una situazione giuridica dell'istante da tutelare.

Invece, laddove determinate esigenze abbiano spinto l'Amministrazione a negare istanze di accesso documentale, le stesse, se reiterate nei contenuti ma con la modalità dell'accesso generalizzato, dovranno essere egualmente respinte, al fine di garantire coerenza e tutela delle posizioni riconosciute dall'ordinamento. Tali esigenze, comunque, dovranno essere motivate in termini di pregiudizio concreto agli interessi in gioco.

Per le medesime ragioni di coerenza, se rispetto a determinati documenti è stato ammesso un accesso generalizzato, a maggiore ragione dovrà essere consentito un accesso documentale che verta sugli stessi.

CONCLUSIONI - PROGRAMMAZIONE ANNO 2018

Considerato la necessità che il Comune di Robbio si adegui alle intervenute modifiche normative, ne deriva la seguente programmazione da attuare entro il 2018:

- aggiornare il Regolamento sull'accesso attualmente vigente (approvato con Deliberazione di C.C. n. 31 del 21.06.1993), integrandolo con le nuove forme di accesso, sia civico sia generalizzato (introdotte dal D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.), attenendosi alle indicazioni fornite dall'ANAC nella Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016

Il regolamento dovrà:

- a) rinviare alle esclusioni di cui all'accesso 241, disposte in attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 24, dalla prima sezione;
 - b) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
 - c) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso
- inviare comunicazione informativa a tutti i Responsabili di Servizio per la corretta gestione dell'istituto dell'accesso.

Robbio, 30.01.2018

Il Segretario Comunale
Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza
Dott.ssa ANGELA MARIA NATALE