



C O M U N E D I R I E T I

Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

P.T.P.C.T. 2018/2020 del Comune di Rieti

R E L A Z I O N E

Sommario

1. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE.....	3
1.1 Ruolo e Funzioni.....	3
1.2 Destinatari.....	5
1.3 La strategia di prevenzione a livello nazionale.....	5
1.4 Contesto di riferimento.....	6
1.5 L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei seguenti decreti attuativi:.....	7
1.6 Obiettivi strategici ed azioni.....	8
2. IL PIANO TERRITORIALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA.....	10
2.1 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - P.T.P.C.T.....	10
2.2 Ambiti del P.T.P.C.T.....	11
2.3 Gli attori del sistema della prevenzione del rischio corruzione.....	13
2.4 Pubblicazione dati sull'attività di prevenzione della corruzione delle amministrazioni.....	17
2.5 Trasparenza.....	17
2.6 Codici di comportamento e diffusioni di nuove pratiche.....	18
2.7 Aree generali di rischio.....	18
3. SPECIFICHE MISURE DI PREVENZIONE.....	19
3.1 Sensibilizzazione dei Dirigenti di Settore, dei Titolari di posizione organizzativa, dei dipendenti e condivisione dell'approccio.....	19
3.2 Codice di comportamento.....	19
3.3 Rotazione del personale.....	21
3.4 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.....	22
3.5 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali.....	23
3.6 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti.....	23
3.7 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali.....	23
3.8 Svolgimento attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro.....	24
3.9 Formazione di commissione, assegnazione degli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione.....	25
3.10 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower).....	25
3.11 Formazione.....	26
3.12 Misure da adottare.....	27
3.13 Patti d'integrità e misure da adottare.....	28
3.14 Azione di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.....	28
3.15 Misure da adottare.....	28
3.16 Nomina del responsabile del procedimento.....	29
3.17 Monitoraggio dei tempi dei procedimenti.....	29
4. ALTRE MISURE DI PREVENZIONE.....	29
4.1 Il sistema dei controlli interni.....	29
4.2 Limitazione del ricorso alle procedure di affidamento diretto.....	31
4.3 Limitazione del ricorso alle figure giuridiche della proroga e/o rinnovo di affidamenti... ..	31
4.4 Gestione del personale: misure da adottare.....	33
4.5 Nomine e incarichi.....	34
4.6 Affari legali e il contenzioso.....	36
4.7 Ulteriore attività di regolamentazione rilevante a fini anticorruptivi.....	37
4.8 Le normative in materia di legalità, trasparenza ed anticorruzione per gli organismi partecipati.....	37
4.9 Misure già adottate e da adottare.....	41
5. TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO.....	42
5.1 Trasparenza.....	42
5.2 L'accesso civico.....	43
5.3 Esclusioni e limiti al diritto di accesso civico.....	44
5.4 Le Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).....	45
5.5 Misure già adottate.....	48
5.6 Misure da adottare.....	48



COMUNE DI RIETI

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

1. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

1.1 Ruolo e Funzioni

Con la legge 6 novembre 2012, n.190, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n.265 del 13 novembre 2012, sono state approvate le "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione*". La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012. Operando nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte, con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli.

Ad un primo livello, quello "nazionale, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ex CIVIT), con cadenza annuale, ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione:

- ❑ il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi della Legge n. 190/2012 ed approvato con deliberazione della Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche - C.I.V.I.T. (oggi Autorità Nazionale Anticorruzione - A.N.A.C.) 11.09.2013 n. 72;
- ❑ la determinazione n.12 del 28.10.2015 con la quale l'A.N.A.C. ha approvato l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, preceduto da un attento monitoraggio sulle criticità dei PTPC con conseguente indicazione di azioni correttive, assumendo a presupposto la necessaria consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie da parte dei vertici politici delle amministrazioni;
- ❑ la determinazione n. 831 del 3 agosto 2016 di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute recentemente, segnatamente il già citato decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, recante "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto*

legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che persegue, fra gli altri, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI), nonché il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici;

- la deliberazione dell'ANAC n. 1208 del 22 dicembre 2017 di approvazione definitiva dell'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Al secondo livello, quello "decentrato", ogni amministrazione pubblica definisce un P.T.P.C.T, che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e, conseguentemente, indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

A tal fine per il Comune di Rieti si richiamano i seguenti atti:

- approvazione del Piano Triennale della Prevenzione e della Corruzione, avvenuto con deliberazione di Giunta Comunale n. 16 del 03.02.2014,
- aggiornamento del Piano, con cadenza annuale, dapprima con deliberazione di Giunta Comunale n. 27 del 03.02.2015 e, successivamente, con deliberazioni di Giunta Comunale n. 151 del 27.07.2016 e n. 9 del 23.01.2017.

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del Sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

La funzione principale del P.N.A. è quella di assicurare l'attuazione coordinate delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale. Il sistema deve garantire che le strategie nazionali si sviluppino e si modifichino a seconda delle esigenze e del feedback ricevuto dalle amministrazioni, in modo da mettere via via a punto degli strumenti di prevenzione mirati e sempre più incisivi. In questa logica, l'adozione del P.N.A. e dei piani territoriali non si configura come un'attività una tantum, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione.

Inoltre, l'adozione del P.N.A. tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del Sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti. Per questi motivi il P.N.A. è finalizzato prevalentemente ad agevolare la piena attuazione delle misure legali ossia quegli strumenti di prevenzione della corruzione che sono disciplinati dalla legge.

1.2 Destinatari

Sono destinatarie del P.N.A. tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Gli indirizzi contenuti nel P.N.A. hanno come destinatari anche le regioni, gli enti del S.S.N., gli enti locali e gli enti ad essi collegati, fermo restando quanto previsto dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013 ai sensi dell'art.1, commi 60 e 61, della l .n. 190 del 2012. Gli indirizzi contenuti nel P.N.A. riguardano anche il personale delle Forze armate, Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, della carriera diplomatica e prefettizia, i professori e ricercatori universitari, disciplinati dai propri ordinamenti ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n.165 del 2001, per i quali le amministrazioni competenti dovranno assicurare l'adozione di iniziative e misure di prevenzione analoghe a quelle previste per il personale c.d. contrattualizzato, con gli adattamenti e tenendo conto delle specificità di ciascun ordinamento.

I contenuti del P.N.A. sono inoltre rivolti agli enti pubblici economici (ivi comprese l'Agenzia del demanio e le autorità portuali), agli enti di diritto private in controllo pubblico, alle società partecipate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. per le parti in cui tali soggetti sono espressamente indicate come destinatari. Per enti di diritto privato in controllo pubblico si intendono le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

1.3 La strategia di prevenzione a livello nazionale

Definizione di corruzione. Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I , del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Nel linguaggio giuridico italiano, il termine corruzione è stato fino al 2013 inteso essenzialmente in senso penalistico, con il quale ci si è riferiti a specifiche figure di reato. Questa accezione,

restrittiva, è stata coerente con la circostanza che la lotta alla corruzione si è svolta fino ad allora principalmente sul piano della repressione penale. Esiste, tuttavia, anche nel linguaggio giuridico, un'accezione più ampia del termine, che è connessa alla prevenzione del malcostume politico e amministrativo, da operare con gli strumenti propri del diritto amministrativo. I nessi tra corruzione amministrativa e corruzione penale sono stati messi in risalto dalla *circolare della Presidenza del Consiglio Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 25 gennaio 2013*. Ivi si precisa che il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere da lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, comprendendo pertanto anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. **Obiettivo è quindi quello di combattere la “cattiva amministrazione” ovvero l'attività che non rispetta i parametri del “buon andamento” e “dell'imparzialità”, verificare la legittimità degli atti, e così contrastare l'illegalità.**

1.4 Contesto di riferimento

La Corte di conti, in occasione della relazione di apertura dell'anno giudiziario, ha posto in evidenza come la corruzione sia divenuta *“da fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo-sistemico.”*.

“La corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro (...) l'economia della Nazione.”

Di fronte alla corruzione sistemica, la Corte ha evidenziato che *“La risposta (...) non può essere di soli puntuali, limitati, interventi circoscritti, per di più, su single norme del codice penale-ma la risposta deve essere articolata ed anch'essa sistemica.”*. “(...).

Da qui, l'importanza della parte amministrativa della legge 190/2012 che assume la portata di una riforma delle pubbliche amministrazioni ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione, riforma che attende ora la sua prova più difficile, quella della sua realizzazione.”.

La diffusione e gli effetti del fenomeno corruttivo sono stati oggetto di vari studi anche relative al nostro Paese.

Gli approfondimenti, i dati e le statistiche in materia hanno messo in luce uno scostamento tra corruzione reale e corruzione percepita, che evidenzia il carattere sommerso del fenomeno, e di notevoli effetti che il fenomeno corruttivo produce sull'economia e sulla crescita.

Proprio per i suoi rilevanti effetti sul Sistema delle economie, il tema della prevenzione ha da tempo assunto un rilievo sovranazionale. Così, a partire dagli anni novanta sono state stipulate

convenzioni internazionali e, successivamente, sono stati messi a punto politiche, raccomandazioni e altri strumenti a livello internazionale.

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

- a) ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione
- b) aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione
- c) creare un contesto sfavorevole alla corruzione

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la l. n.190 del 2012.

I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

1. adozione dei Piano territoriali di prevenzione della corruzione;
2. adempimenti di trasparenza;
3. codici di comportamento;
4. rotazione del personale obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse;
5. disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio –attività ed incarichi extra-istituzionali;
6. disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage - revolving doors*);
7. incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
8. disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione;
9. disciplina specifica in materia di attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage- revolving doors*);
10. disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*c.d. whistleblower*);
11. formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.

1.5 L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei seguenti decreti attuativi

1. Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n.190, approvato con il **decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235**;

2. Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art.1 della l. n. 190 del 2012, **decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**;
3. Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190, **decreto legislative 8 aprile 2013, n. 39**;
4. Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla l .n. 190/2012.
5. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, approvato con **legge 30 novembre 2017, n. 179** ed in particolare art.1 rubricato “ Modifica dell'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti”
6. Va, altresì, tenuto conto, sempre ai medesimi fini anticorrittivi, del “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”, approvato con **Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175**.

1.6 Obiettivi strategici ed azioni

Alla luce del contesto di riferimento, la formulazione della strategia nazionale anticorruzione è finalizzata al perseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

1. ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
2. aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
3. creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

L'elaborazione e l'attuazione della strategia tiene conto dei seguenti elementi/vincoli:

1. il vincolo derivante dal carattere imperativo della normazione, che ha disciplinato appositi istituti che debbono essere implementati obbligatoriamente;
2. il vincolo connesso al prevalente carattere innovativo della disciplina, che richiede interventi di tipo interpretativo per l'applicazione;
3. il vincolo derivante dal carattere non omogeneo delle amministrazioni ed enti coinvolti, che richiede adattamenti e forme di flessibilità;
4. il vincolo derivante dall'invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento ad hoc nella legge e nei decreti attuativi;

I tre obiettivi strategici si sviluppano nelle misure attuative, che vengono sintetizzate nella Tabella n. 1 di seguito riportata.

Tabella 1: Articolazione degli obiettivi strategici ed azioni

1. Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione.

Diramare indirizzi alle p.a. per introdurre le misure di prevenzione della corruzione (direttive, raccomandazioni) curando anche il raccordo con gli organismi associativi rappresentativi delle p.a.

Individuare le modalità applicative specifiche per le p.a. regionali e locali anche attraverso la Conferenza unificata.

Diffondere buone pratiche per la prevenzione della corruzione, mediante comunità di pratiche e seminari. Promuovere iniziative per lo studio di misure di prevenzione in specifici settori, anche mediante coordinamento e partecipazione a progetti di ricerca.

Attuare il monitoraggio sulla introduzione e sull'implementazione delle misure di prevenzione da parte delle p.a., anche al fine di individuare interventi di sviluppo e correttivi della strategia nazionale.

Effettuare il monitoraggio sui codici di comportamento settoriali delle p.a., anche al fine di diffondere buone pratiche.

Proporre aggiornamenti e adeguamenti del P.N.A., sulla base dei risultati dei monitoraggi, degli scambi con le p.a. e del contributo dei portatori di interesse. Realizzare un osservatorio sull'evoluzione del fenomeno corruttivo

2. Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione.

Attuare un'azione di sensibilizzazione attraverso atti di indirizzo e diffusione del valore positive del *whistleblower*.

Diffondere buone pratiche in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*c.d. whistleblower*), mediante seminari o via web. Attuare il monitoraggio delle segnalazioni di discriminazione nei confronti del *whistleblower*, al fine di valutare interventi di azione.

Realizzare interviste in contesti selezionati per valutare la percezione della corruzione da parte dei dipendenti e il valore della integrità.

Creare un contesto sfavorevole alla corruzione. Attuare forme di raccordo tra i soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione, mediante atti di indirizzo, incontri o seminari.

Coinvolgere i responsabili della prevenzione e i responsabili del personale in iniziative di sensibilizzazione al fine di assicurare l'applicazione dei Codici di comportamento. Monitorare l'applicazione delle sanzioni disciplinari a carico dei dipendenti da parte delle p.a.

Programmare insieme alla S.N.A. e ad altri istituti formativi interventi di formazione ai pubblici dipendenti sui temi della prevenzione della corruzione e dell'etica.

Promuovere azioni di sensibilizzazione per gli studenti, mediante interventi seminari.

3. La strategia di prevenzione a livello decentrato.

La prevenzione si realizza mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione. In quest'ottica, sarebbe auspicabile che gli organismi associativi e gli enti rappresentativi delle diverse categorie di amministrazioni (tra cui Unioncamere, A.N.C.I., U.P.I., Conferenza delle regioni) rafforzassero il raccordo attraverso la diffusione di informazioni e buone pratiche. In questa parte del P.N.A. vengono fornite direttive alle amministrazioni per l'elaborazione della strategia di prevenzione nell'ambito dell'amministrazione. Questa consiste, innanzitutto, nell'applicazione di tutte le misure di prevenzione disciplinate direttamente dalla legge.

2. IL PIANO TERRITORIALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

2.1 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - P.T.P.C.T.

Il Comune di Rieti, in un'ottica di costante aggiornamento alle linee guida emanate, ha inizialmente adottato e, successivamente, adeguato con cadenza annuale il proprio Piano Anticorruzione alle indicazioni fornite dalla Determinazione n°12 del 28 ottobre 2015, denominate "Aggiornamento 2015 al PNA", con la quale l'ANAC ha fornito indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del precedente PNA approvato nel 2013 con delibera n°72, al successivo PNA approvato dall'ANAC con Delibera n°831 del 3 agosto 2016 e, da ultimo, alla deliberazione dell'ANAC n. 1208 del 22 dicembre 2017 di approvazione definitiva dell'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Per l'aggiornamento del presente Piano è stata attivata la procedura aperta di consultazione di cittadini ed organizzazioni portatrici di interessi collettivi con la pubblicazione dell'avviso prot. n. 75684 del 07/12/2017.

Il P.T.P.C.T. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

Il Comune di Rieti definisce la struttura ed i contenuti specifici del P.T.P.C.T. tenendo conto delle funzioni svolte e della specifica realtà amministrativa. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, il P.T.P.C.T. deve essere coordinato rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Di seguito sono indicati, in linea con quanto stabilito dalla l. n. 190 del 2012 e dal P.N.A., gli ambiti, che devono essere presenti all'interno del P.T.P.C. per una sua adeguata articolazione.

SOGGETTI: vengono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relative compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, dirigenti, dipendenti che operano nelle aree di rischio);

AREE DI RISCHIO: frutto della valutazione del rischio, tenendo conto anche delle aree di rischio obbligatorie (art.1, comma16, l.n. 190 del 2012);

MISURE OBBLIGATORIE ED ULTERIORI: sono indicate le misure previste obbligatoriamente dalla l. n.190 del 2012, da altre prescrizioni di legge e dal P.N.A., e quelle ulteriori ossia facoltative, con indicazione della tempistica e collegamento con l'ambito "soggetti" in relazione all'imputazione di compiti e di responsabilità;

TEMPI E MODALITÀ DEL RIASSETTO: sono indicati i tempi e le modalità di valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C.T. adottato e gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto;

COORDINAMENTO CON IL CICLO DELLE PERFORMANCES: gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel P.T.P.C.T. devono essere inseriti nell'ambito del c.d. ciclo delle performances.

2.2. Ambiti del P.T.P.C.T.

I P.T.P.C.T. devono presentare almeno il seguente nucleo minimo di dati e informazioni:

• Processo di adozione del Piano

- a) Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo.
- b) Individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- c) Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione.
- d) Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

• Gestione del rischio

- a) indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett.a) il rischio di corruzione, d'ora in poi "aree di rischio"; le aree di rischio obbligatorie per tutte le amministrazioni sono indicate nell' Allegato 2 del piano nazionale anticorruzione, che ne riporta un elenco minimale, cui si aggiungono le ulteriori aree individuate da ciascuna amministrazione in base alle specificità.
- b) indicazione della metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;

c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il P.N.A.

• **Formazione in tema di anticorruzione**

- Indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione
- Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione interna di anticorruzione
- Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione
- Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione
- Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione
- Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

• **Codici di comportamento**

- Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici
- Indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento
- Indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento
- Indicazione dei criteri di rotazione del personale
- Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione
- elaborazione della proposta di regolamento per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti
- elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità
- definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto
- elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici
- adozione di misure per la tutela del *whistleblower*
- predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti
- realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

- realizzazione di un Sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C.T, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa;

Ai sensi dell'art.1 c. 14 della l. n. 190 del 2012 il responsabile della prevenzione della corruzione entro il 15 dicembre di ogni anno redige una relazione annuale che offre il rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai P.T.P.C.T Questo documento dovrà essere pubblicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

2.3 Gli attori del sistema della prevenzione del rischio corruzione

Coerentemente a quanto previsto dalla normativa e dal Piano Nazionale Anticorruzione, il sistema comunale di prevenzione della corruzione si basa sull'azione sinergica di una pluralità di attori, con ruoli, responsabilità e competenze differenti come di seguito illustrato.

La **Giunta Comunale** ha il compito di adottare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) entro il 31 gennaio di ciascun anno (art.1, comma 8, l.n. 190 del 2012), prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento e di adottare tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

Il **Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT)** svolge i compiti indicati dalla legge n. 190 del 2012.

I compiti del RPCT sono i seguenti:

- a) elabora la proposta di PTPCT, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione (Giunta Comunale);
- b) definisce procedure per selezionare e formare i dipendenti operanti in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- c) verifica l'attuazione del Piano;
- d) propone modifiche al Piano in caso di significative violazioni o di mutamenti nel contesto di riferimento;
- e) verifica l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione e della misura della rotazione degli incarichi;

f) individua il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità. La rinnovata disciplina in materia introdotta dal D.Lgs. 97/2016 ha inoltre previsto:

- 1) la riunione in un solo soggetto, dell'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- 2) il rafforzamento del ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Il RPCT, inoltre, vigila sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali ed elabora la relazione annuale sull'attività svolta, assicurandone, altresì, la pubblicazione.

Al Segretario Generale sono inoltre assegnate ulteriori Responsabilità, quali:

- la Responsabilità dei controlli interni nella fase successiva della formazione dell'atto;
- la Responsabilità per l'esercizio dell'accesso civico;
- è il soggetto sostituto dei Responsabili in caso di inerzia nei procedimenti amministrativi.

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

Pertanto l'ANAC invita le amministrazioni "a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali"; secondo l'Autorità pertanto (cfr. PNA 2016 pagina 20) è "altamente auspicabile" che:

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

Quindi, a parere dell'Autorità "appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile". Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici. La struttura di supporto al responsabile anticorruzione, precisa l'Autorità, "potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo". Potrebbe trattarsi anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance. L'ANAC richiede poi che nel PTPCT vengano esplicitate le soluzioni organizzative adottate in tal senso.

Nel comune di Rieti la struttura di supporto amministrativo al RPCT è individuata nel Servizio di Segreteria Generale per l'espletamento delle funzioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, oltre che per i controlli interni (per il controllo successivo di regolarità amministrativa e per il controllo strategico), per la gestione del ciclo della performance e per il supporto al Nucleo di Valutazione. Tale struttura di supporto non è esclusivamente dedicata a tale scopo. Inoltre è tenuto a coadiuvare e ad assistere il RPCT il Servizio Personale per l'area di attività relative al personale: ad esempio codice di comportamento – rif. 3.2 della presente relazione; formazione obbligatoria in tema di anticorruzione – rif. 3.11; misure da adottare in tema di gestione del personale – rif. 4.4; nomine e incarichi – rif. 4.5.

I **Referenti** per la prevenzione della corruzione.

Le recenti modifiche normative dell'art. 16 del D.Lgs. n. 165/2001 hanno attribuito ai dirigenti specifiche competenze in materia di prevenzione della corruzione.

Con le nuove norme è stata affiancata all'attività del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione l'attività dei **dirigenti, ai quali sono affidati poteri propositivi e di controllo e vengono loro attribuiti obblighi di collaborazione, monitoraggio e di azione diretta in materia di prevenzione della corruzione.** Inoltre, nell'Intesa sancita il 24 luglio 2013 tra Governo, Regioni ed Enti Locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61, della Legge 190/2012, viene esplicitamente richiamata la possibilità da parte degli Enti di individuare dei "referenti" per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, come punti di riferimento per la raccolta delle informazioni e per le segnalazioni. **I referenti pertanto coadiuvano il RPCT, monitorano le attività esposte al rischio di corruzione, adottano i provvedimenti atti a prevenire i fenomeni corruttivi e sono corresponsabili nella promozione e adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuati nell'organizzazione.** Nel dettaglio i referenti, a norma di legge, sono chiamati a:

- collaborare con il RPCT nell'attività di mappatura dei processi, nell'analisi e valutazione del rischio e nella individuazione di misure di contrasto;
- provvedere al monitoraggio periodico, secondo le indicazioni del RPCT, delle attività svolte nell'ufficio a cui sono preposti, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, formulando specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione, controllandone il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- proporre al RPCT l'adozione di provvedimenti atti a prevenire i fenomeni corruttivi all'interno delle strutture di appartenenza;
- collaborare all'attività di monitoraggio dell'attuazione delle misure di contrasto previste dal Piano, raccogliendo i dati richiesti dal RPCT;

- provvedere alla costituzione/aggiornamento di un gruppo di lavoro composto da personale dirigenziale e non, all'interno delle strutture di competenza, che supporti la realizzazione delle attività su indicate;
- Informare i dipendenti assegnati in relazione ai contenuti, alle modifiche e alle integrazioni del presente Piano.

In considerazione dell'organizzazione del Comune di Rieti nonché della complessità e della intersettorialità della materia, onde raggiungere il maggior grado di effettività dell'azione di prevenzione e contrasto, si individuano quali Referenti per l'integrità, anche in linea con quanto suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione, i Dirigenti dell'Ente con riferimento ai propri Settori e Servizi. Essi coadiuvano quindi il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, come previsto dal PNA stesso, svolgono attività informativa nei confronti del RPCT, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di costante monitoraggio sull'attività svolta negli ambiti di competenza, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale e alle attività oggetto di valutazione della performance.

I Referenti sono tenuti ad improntare la propria azione alla reciproca e sinergica integrazione, nel perseguimento dei comuni obiettivi di legalità, efficacia ed efficienza.

I gruppi di lavoro vengono individuati a supporto del RPCT e dei Referenti della prevenzione della corruzione, i cui componenti collaborano con i Referenti nell'implementazione delle attività di cui al punto precedente.

I dipendenti. Tutti i dipendenti sono chiamati a:

- a) partecipare al processo di gestione del rischio;
- b) osservare le misure contenute nel PTPCT;
- c) segnalare le situazioni di illecito nelle modalità stabilite dalla legge e dalle procedure interne;
- d) comunicare le situazioni di conflitto di interessi.

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

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione. Tutti i collaboratori devono osservare le misure contenute nel PTPCT, conformando il proprio comportamento alle disposizioni contenute nel Codice di Comportamento e segnalando, altresì, le situazioni di illecito.

2.4 Pubblicazione dati sull' attività di prevenzione della corruzione delle amministrazioni

Le amministrazioni, gli enti e le società cui compete l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) sono tenuti esclusivamente alla pubblicazione di detti atti sul sito istituzionale dell'amministrazione, società o ente, nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti- corruzione".

L'adozione del P.T.P.C.T. ed i suoi aggiornamenti sono adeguatamente pubblicizzati dall'amministrazione sul sito internet ed intranet, nonché mediante segnalazione via mail personale a ciascun dipendente e collaboratore. Analogamente in occasione della prima assunzione in servizio.

Analogamente, la Relazione del responsabile della prevenzione e della trasparenza, redatta utilizzando la scheda standard pubblicata sul sito dell'Autorità, deve essere pubblicata esclusivamente sul sito istituzionale di ogni ente nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti- corruzione".

I dati relative alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e del Responsabile della Trasparenza devono essere inviati esclusivamente con il [Modulo ANAC Nomina RPC](#), disponibile sul sito dell'Autorità, sezione Servizi/Servizi on line_Nomina dei RPC-RT, compilato digitalmente in ogni suo campo e inviato esclusivamente alla casella e-mail anticorruzione@anticorruzione.it.

2.5 Trasparenza

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs.165 del 2001 debbono adempiere agli obblighi di trasparenza senza ritardo. Gli adempimenti di trasparenza tengono conto delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 33 del 2013, così come modificato dal D.Lgs. n. 97 del 2017, nella l. n. 190 e nelle altre fonti normative vigenti.

La programmazione degli adempimenti tiene conto dei termini di entrata in vigore delle norme, attraverso la previsione di progressive fasi di implementazione.

Tutti gli enti pubblici economici, le società a partecipazione pubblica, nonché quelle dalle stesse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c., gli enti di diritto private in controllo pubblico sono tenuti ad assumere tempestivamente e senza ritardo ogni iniziativa utile e necessaria per l'attuazione delle prescrizioni sulla trasparenza attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle informazioni e dei dati richiesti. Isoggetti che non dispongono di propri siti web istituzionali pubblicano le informazioni prescritte nei siti web istituzionali delle amministrazioni di riferimento.

2.6 Codici di comportamento e diffusioni di nuove pratiche

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 devono:

1. provvedere all'adozione di un proprio Codice di comportamento, tenendo presenti eventuali indirizzi o linee guida dell'A.N.A.C. e curando le procedure di partecipazione previste dalla legge; il Codice settoriale prevede regole comportamentali specifiche, differenziate a seconda delle aree di competenza e calibrate sulle diverse professionalità; il Codice deve essere caratterizzato da un approccio concreto, in modo da consentire al dipendente di comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato nelle diverse situazioni critiche, individuando delle guide comportamentali per i vari casi, e fornendo i riferimenti ai soggetti interni all'amministrazione per un confronto nei casi di dubbio circa il comportamento da seguire;
2. predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza dei Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organo, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opera a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici;
3. programmare adeguate iniziative di formazione sui Codici;
4. verificare l'adeguatezza dell'organizzazione per lo svolgimento dei procedimenti disciplinari; in particolare, tutte le pubbliche amministrazioni debbono aver costituito l'U.P.D.; in tutte le pubbliche amministrazioni deve essere chiaro quali sono le autorità competenti allo svolgimento del procedimento e all'irrogazione delle sanzioni disciplinari anche nei confronti dei dirigenti di ufficio dirigenziale generale o di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali; nel caso in cui la situazione si presentasse incerta, l'amministrazione deve provvedere adottando i necessari atti di organizzazione.

2.7 Aree generali di rischio

A seguito della Determinazione n.12 del 28 ottobre 2015 "Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione", l'Autorità Nazionale per la Prevenzione della Corruzione ha riscontrato nell'analisi del contesto interno delle varie Amministrazioni una limitata capacità di analizzare nei Piani per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) aree di rischio diverse da quelle definite "obbligatorie" ed indicate nell' art. 1 comma 16 della Legge 190/2012 .

Al fine di superare questa tendenza, l'ANAC ha individuato delle attività che, a prescindere dalle diverse caratteristiche delle Amministrazioni ed Enti, sono riconducibili ad aree con **alto livello di probabilità di eventi rischiosi**.

In particolare l'ANAC elenca le aree relative allo svolgimento di attività di:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- incarichi e nomine
- affari legali e contenzioso

Queste aree vengono definite “**aree generali**” e, visto l’alto livello di probabilità di eventi rischiosi, devono essere inserite nel PTPC delle varie Amministrazioni insieme alle aree definite “obbligatorie” e “specifiche”.

3. SPECIFICHE MISURE DI PREVENZIONE

3.1 Sensibilizzazione dei Dirigenti di Settore, dei Titolari di posizione organizzativa, dei dipendenti e condivisione dell’approccio.

Il primo passo, già avviato ma che necessita di essere ancora implementato e maggiormente esteso nella direzione auspicata, è quello di far crescere all’interno del Comune la consapevolezza sul problema dell’integrità dei comportamenti.

In coerenza con l’importanza della condivisione delle finalità e del metodo di costruzione del Piano, occorre implementare la **sensibilizzazione e il coinvolgimento dei Dirigenti, dei Titolari di Posizione Organizzativa, dei Funzionari e in generale di chi opera negli ambiti a maggiore rischio**, prevedendo nel Piano di Prevenzione della Corruzione non solo i procedimenti previsti dall’art. 1, comma 16, della L. 190 (autorizzazioni o concessioni; scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l’assunzione del personale e progressioni di carriera), ma, previa analisi di **tutte le attività del Comune**, anche tutti i procedimenti che potrebbero essere oggetto di rischio.

3.2 Codice di comportamento

Il Comune di Rieti ha adottato un codice di comportamento dei dipendenti con il quale ha recepito e integrato il Codice adottato dal Governo (DPR 62/2013). Il Codice si pone il perseguimento delle seguenti finalità:

- assicurare la qualità dei servizi;
- prevenire fenomeni di corruzione;
- rispetto di doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico.

Nel Comune di Rieti il Codice è stato predisposto dal Segretario generale, nella sua veste di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – RPCT, e adottato dalla Giunta comunale con delibera di Giunta n.15 del 03.02.2014.

Nel corso del 2018 si intende procedere all'aggiornamento del codice di comportamento del Comune di Rieti. Infatti nel corso del 2017, con l'insediamento del nuovo RPCT (04.09.2017), si è iniziata un'attenta e più consapevole rilettura delle disposizioni contenute nel vigente codice.

Al riguardo si ritiene di apportare alcune migliorie ed integrazioni alla luce dell'esperienza concreta del primo periodo di applicazione.

Per l'aggiornamento si seguirà l'iter procedurale valido per l'adozione, indicato dall'art. 54 c. 5 del D. Lgs. 165/2001 e nella deliberazione n.75/2013 “ *Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni* “ della CIVIT, ora ANAC, che prescrivono le seguenti fasi :

- **procedura aperta alla partecipazione**, con pubblicazione sul sito istituzionale di apposito avviso pubblico, con invito ai cd. stakeholders a far pervenire eventuali proposte e/o osservazioni entro il termine a tal fine previsto. Di tali proposte l'Amministrazione tiene conto in sede di predisposizione dell'aggiornamento.
- **Il Nucleo di Valutazione è chiamato ad emettere parere obbligatorio**, verificando che le modifiche e/o integrazioni apportate siano conformi a quanto prescritto dalle linee guida indicate dalla delibera 75/2013 della Civit – ora ANAC – sia dalle successive indicazioni dell'ANAC , sino alla determinazione di quest' ultima n.12 del 28.10.2015.

Il dipendente:

non anticipa i contenuti specifici di procedimenti di gara, di concorso, o di altri procedimenti che prevedano una selezione pubblica comparativa ai fini dell'ottenimento di contratti di lavoro, di prestazione di servizi o di fornitura, di facilitazioni, e benefici in generale;

utilizza i materiali, le attrezzature, i servizi, le strumentazioni telefoniche e telematiche ed, in generale, ogni altra risorsa di proprietà dell'ente o dallo stesso messa a disposizione, unicamente ed esclusivamente per le finalità di servizio, adottando altresì tutte le cautele necessarie ad evitarne il deterioramento, la perdita o la sottrazione;

assicura costantemente la massima collaborazione nei rapporti con i colleghi, nel rispetto reciproco delle posizioni e delle funzioni istituzionali;

ha cura dei mezzi e dei materiali a lui affidati e adottare le cautele necessarie per impedirne il deterioramento, la perdita o la sottrazione;

utilizza le risorse informatiche mediante l'adozione di tutte le norme di sicurezza in materia, a tutela della funzionalità e della protezione dei sistemi.

In caso di trasferimento in altro ufficio o in caso di cessazione dal servizio, il dipendente è tenuto a mettere a disposizione dei colleghi tutti i documenti, anche in formato digitale, al fine di garantire la continuità del servizio;

si astiene da dichiarazioni pubbliche rese con qualunque mezzo di comunicazione ed attinenti alla attività di servizio se non preventivamente e formalmente autorizzato dal Sindaco e dall'assessore competente e nei limiti di detta autorizzazione;

rispetta l'orario di lavoro, utilizza correttamente il badge, non abbandona la sede di lavoro senza la preventiva autorizzazione del dirigente o delegato e senza aver marcato in uscita il cartellino delle presenze;

assicura costantemente la massima collaborazione, nel rispetto reciproco delle posizioni e delle funzioni istituzionali;

evita atteggiamenti e comportamenti che possano turbare il necessario clima di serenità e concordia nell'ambito degli uffici;

Tiene un comportamento collaborativo in caso di trasferimento ad altro ufficio o servizio onde evitare effetti negativi sulla funzionalità del servizio, assicurando al contempo il necessario passaggio di consegne.

Non è consentito agli ex dipendenti di accedere in alcun modo a documenti e pratiche d'ufficio nonché a servirsi di strumentazioni dell'Ente.

I Dirigenti di Settore sono tenuti, sin dall'approvazione dell'aggiornamento del presente Piano, ad assicurare la vigilanza ed il controllo sul corretto rispetto da parte dei dipendenti a loro assegnati di dette misure.

3.3 Rotazione del personale

La misura è volta a ridurre il consolidamento di rischiose posizioni “*di privilegio*”, favorevoli a possibili situazioni di illegalità, improntate a collusione nella gestione diretta di determinate attività, correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimento e si relazioni sempre con gli stessi utenti. Consiste nell'alternanza tra più professionisti nell'assunzione di decisioni e nella gestione di procedure in determinate aree considerate a più elevato rischio di corruzione.

In generale la rotazione del personale rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale accrescendone conoscenze e preparazione professionale. Per dar luogo alla rotazione la formazione è una misura fondamentale in quanto garantisce la qualità delle competenze professionali dei dipendenti rendendo fungibile e più flessibile il personale.

La rotazione del personale è inoltre prevista nell'ambito delle misure gestionali proprie del dirigente. Infatti l'art.16 comma 1-lett.L-quater del Decreto legislativo 165 del 2001, prevede che

i dirigenti, con provvedimento motivato, dispongono la rotazione del personale assegnato nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva. I dirigenti, sentito il Responsabile dell'anticorruzione, nel corso dei tre anni di durata del Piano valuteranno l'opportunità di individuare criteri di rotazione del personale, informando le rappresentanze sindacali, per i soggetti che svolgono attività maggiormente esposti a rischio di corruzione, garantendo comunque l'efficienza dell'attività amministrativa, attraverso l'affiancamento e la formazione di nuove figure.

Le attività connesse agli eventi sismici, iniziati a fine agosto 2016 e proseguite anche nei primi mesi del 2017, hanno richiesto alla struttura comunale, in tutte le sue articolazioni, un considerevole sforzo organizzativo ed una spiccata flessibilità nello svolgimento delle particolari funzioni connesse a fronteggiare le diverse fasi dell'emergenza, con svolgimento trasversale delle stesse.

3.4 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

La misura consiste nell'applicazione dell'art.6 bis della L.241/1990, del DPR 62/2013 (art.7) e del Codice di comportamento dell'ente (articoli 9 e 10, co. 2). Le predette disposizioni perseguono una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del procedimento, gli altri interessati e i contro interessati.

Il PNA precisa che «la segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Il dirigente destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il dirigente a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione».

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente, suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

3.5 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali

La misura consiste nell'attuazione delle modifiche apportate dalla Legge 190/2012 (Anticorruzione) all'art.53 del Dlgs 165/2001 e l'art. 1 comma 58 bis L.662/1996. Il PNA prevede che l'ente debba adottare l'atto contenente criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi, di cui all'art. 53 comma 5, Dlgs 165/2001.

Il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi detta una disciplina sul conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi da parte dei dipendenti dell'ente, definendo anche i relativi criteri; tale documento verrà, entro il corrente anno, sottoposto ad aggiornamento alla luce della normativa sull'anticorruzione da parte del dirigente del competente servizio personale con il coordinamento del Responsabile della prevenzione.

3.6 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti

La misura consiste nel verificare eventuali cause ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico amministrativo intende conferire incarico dirigenziale o altri incarichi previsti dai Capi III e IV del Dlgs 39/2013.

I Capi III e IV del decreto prevedono, in particolare, ipotesi di inconferibilità per due situazioni: incarichi provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni e incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato ai sensi dell'art.46 del D.P.R.445/2000 e dell'art.20 del D.lgs 39/2013.

La dichiarazione deve avvenire all'atto del conferimento dell'incarico e annualmente attestando l'insussistenza di una delle cause ostative di incompatibilità previste agli artt.4, comma1, *lett.a e b* e art.7 del Decreto legislativo 39/2013.

La misura viene attuata attraverso la richiesta ai soggetti interessati di produrre autocertificazione dell'assenza di cause ostative (art.20 D.lgs 39/2013), sulla veridicità delle dichiarazioni possono essere effettuate verifiche a campione, ai sensi del DPR 445/2000, da parte del Responsabile della prevenzione.

[La misura si applica anche alle società partecipate e da queste controllate]

3.7 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

La misura consiste nel verificare la sussistenza, nei confronti di titolari di incarichi previsti ai Capi V art. 9 e VI artt.11,12 e 13, del D.lgs 39/2013 di situazioni di incompatibilità previste agli stessi Capi. Ai sensi dell'art.20 del Dlgs 39/2013 la verifica è effettuata:

- al momento del conferimento dell'incarico;
- annualmente durante il rapporto.

Il soggetto che si trovi in una situazione di incompatibilità ha l'obbligo di rinunciare ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili entro 15 giorni dal conferimento pena la decadenza (art.1 decreto legislativo 39/2013). La situazione di incompatibilità qualora si verifichi prima del conferimento del rapporto deve essere immediatamente rimossa.

Qualora nel corso del rapporto il Responsabile della prevenzione della corruzione venga a conoscenza di cause di incompatibilità, lo stesso è tenuto a contestare all'interessato tale situazione e a chiedere la rimozione della causa ostativa entro 15 giorni.

La misura, di applicazione immediata, si è realizzata con l'acquisizione da parte dell'ente di un'autocertificazione ai sensi dell'art.46 del DPR445/2000, da parte dei soggetti interessati al conferimento degli incarichi di cui ai Capi V e VI del Decreto lgs 39/2013; le autocertificazioni potranno subire controlli a campione sulla veridicità dei dati da parte del Responsabile della prevenzione.

[La misura si applica anche alle società partecipate e da queste controllate]

3.8 Svolgimento attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

La Legge 190/2012 ha introdotto un nuovo comma 16 ter all'art.53 del D.lgs 165/2001 che prevede una limitazione della libertà negoziale per un periodo di tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, del dipendente che ha esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle Pubbliche Amministrazioni. In particolare, tali soggetti non possono svolgere nei tre anni successivi alla cessazione attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi con la Pubblica Amministrazione che sono il risultato dei poteri esercitati dall'ex dipendente.

La norma si riferisce ai soli soggetti che per i poteri conferiti dall'amministrazione hanno potuto incidere sulla decisione oggetto dell'atto e che pertanto hanno avuto potere negoziale e decisionale. Il nuovo art. 53 prevede il divieto per i soggetti privati che hanno concluso contratti o incarichi professionali con ex dipendenti delle P.A. per i quali ricorrano le situazioni previste dallo stesso articolo, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i tre anni successivi.

La norma opera come requisito soggettivo alla partecipazione a procedure di affidamento.

La misura viene attuata attraverso la richiesta nei bandi di gara di autocertificazione da parte del soggetto privato di non avere contratto o conferito incarichi di lavoro subordinato o autonomo a soggetti ex dipendenti della Pubblica Amministrazione che avevano potere negoziale con il quale ha potuto adottare provvedimenti nei confronti del soggetto privato interessato, pena l'esclusione dalla gara per incapacità a contrattare. Viene altresì attuata attraverso l'inserimento nei contratti di assunzione del personale di apposite clausole volte a limitare la capacità negoziale del dipendente nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

3.9 Formazione di commissione, assegnazione degli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione

La misura consiste nell'applicazione dell'art. 35 bis introdotto nel D.lgs 165/2001 e dell'art.3 del D.lgs 39/2013, in materia di partecipazioni a commissioni e conferimento di incarichi in caso di condanna penale.

Ai sensi dell'art. 35 bis del D.lgs165 del 2001, le Pubbliche amministrazioni sono tenute a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti o dei soggetti cui intendono conferire i seguenti incarichi:

- affidamento incarico in commissioni per l'accesso a pubblico impiego;
- assegnazione a uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, acquisizione di beni e servizi, e forniture, concessione o erogazione di sovvenzioni, contributi e sussidi;
- componenti di commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori forniture e servizi, per la concessione o erogazione di sussidi, contributi ausili finanziari.

Inoltre il decreto legislativo 39/2013 all'art.3, *comma 1 lettere da a) a e)*, prevede ulteriori incarichi che non possono essere attribuiti a coloro che sono stati condannati per uno dei reati di cui al capo I del titolo II del secondo libro del Codice penale.

I dirigenti responsabili di Settore, ogni qualvolta si richieda la formazione di una commissione o vi sia il conferimento di incarichi di cui all'art.35 bis del D.Lgs 165/2001 e art. 3 del Decreto legislativo 39 del 2013, sono obbligati a richiedere preventivamente ai soggetti interessati, una dichiarazione sostitutiva ai sensi art.46 del DPR 445/ 2000 e dell'art.20 del Dlgs. 39/2013, nella quale venga dichiarata l'assenza di condanna penale per reati contro le P.A.

Il Responsabile della prevenzione può con cadenza semestrale richiedere ai settori tali autocertificazioni e procedere al controllo a campione per la verifica della veridicità.

[La misura si applica anche alle società partecipate e da queste controllate]

3.10 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

Il whistleblowing è un'importante misura finalizzata a favorire l'emersione di illeciti che stata introdotta nel nostro ordinamento giuridico dall'art. 1, comma 51, della legge 6 novembre 2012, n. 190 che ha inserito l'art. 54-bis al decreto legislativo 30 marzo 2001, successivamente e più di recente sostituito dall'art. 1 della Legge 30/11/2017 n.179 recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato."

Si tratta, nello specifico, di uno strumento di prevenzione e di supporto all'anticorruzione all'interno delle Pubbliche Amministrazioni in quanto prevede che il dipendente sia tenuto a riferire al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione

del rapporto di lavoro. Le P.A sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente pubblico (*whistleblower*) che effettua segnalazioni .

Detta tutela consiste fondamentalmente in tre norme:

- la tutela dell'anonimato attraverso l'introduzione di obblighi di riservatezza;
- il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso.

La tutela della riservatezza dell'identità trova applicazione quando il comportamento del pubblico dipendente che segnala non integri un'ipotesi di reato di calunnia o diffamazione ovvero sia in buona fede.

Non trova applicazione nei casi in cui riporti informazioni false rese con dolo o colpa.

La tutela del *whistleblower* si attua principalmente attraverso le modalità messe in campo per la gestione della segnalazione, basate sui seguenti fondamenti:

- sul principio della separazione tra segnalante e segnalazione dal primo momento in cui viene fatta la segnalazione e per tutte le fasi successive del procedimento. L'obiettivo è tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante e rendere possibile la loro eventuale successiva associazione solo nei casi in cui ciò sia strettamente necessario;
- sull'obbligo dello svolgimento dell'istruttoria da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione o del Dirigente del settore di appartenenza.

Gli illeciti possono essere segnalati in una apposita casella di posta elettronica dedicata, indirizzata al Responsabile della prevenzione il quale sulla base delle segnalazione dovrà procedere alla verifica del fenomeno corruttivo. La segnalazione dovrà avvenire utilizzando apposito modello, predisposto dal RPC.

La misura potrà essere ampliata e migliorata, ove possibile, anche con la collaborazione di altri amministrazioni, come ad esempio la Prefettura di Rieti. La misura dovrà adeguarsi alle nuove disposizioni legislative (D.Lgs.116/2016) in materia di contrasto ai fenomeni di assenteismo del personale dipendente.

3.11 Formazione

La presente misura, adottata ai sensi dell'articolo 1, commi 5, lett. b), 8, 10, 11, della L. 190/2012 dell'art. 7 bis del D.Lgs. 165/2001, riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione: stante infatti la sempre più rapida evoluzione normativa e giurisprudenziale sui diversi ambiti dell'agire amministrativo e la conseguente mancanza di adeguata "stabilizzazione" degli istituti giuridici da applicare, una costante e specifica formazione sulla legislazione e sugli orientamenti giurisprudenziali fa sì che l'attività della pubblica amministrazione venga svolta da soggetti consapevoli e che le decisioni vengano assunte con cognizione di causa, riducendo il rischio che l'azione illecita sia compiuta inconsapevolmente; una costante e generale formazione

sui temi sull'etica, dell'integrità e della legalità di creare e diffondere una cultura improntata a tali valori determinando comportamenti eticamente corretti.

Nel programmare adeguati percorsi di formazione, occorre tenere presente una strutturazione su due livelli:

- un livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- un livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

I fabbisogni formativi sono individuati dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in raccordo con il dirigente responsabile del Settore Personale e le iniziative formative vanno inserite anche nel Piano Triennale della Formazione (P.T.F.).

3.12 Misure da adottare

Nel contesto della formazione obbligatoria stabilita dalla legge 190/2012, il RPCT individua di seguito i moduli tematici attinenti le aree di attività individuate per legge come quelle a più elevato rischio di corruzione amministrativa:

- Etica, integrità, legalità e trasparenza: tipologie di accesso (accesso documentale, accesso civico semplice e accesso generalizzato), rapporti con il diritto alla riservatezza
- Procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture
- Concessioni di benefici e vantaggi economici
- Personale alle dipendenze della pubblica amministrazione: in particolare le responsabilità del dipendente pubblico (responsabilità disciplinare, responsabilità amministrativo-contabile e quella contabile in senso stretto, responsabilità penale).

Sono interessati tutti i dirigenti dei Settori, i titolari di posizione organizzativa e i dipendenti assegnati negli uffici e nei servizi ricompresi nelle aree a più elevato rischio di corruzione amministrativa.

Nella direzione sopra indicata si procederà con iniziative formative da realizzarsi, in via principale e preferenziale, "in house" attraverso il supporto di docenti qualificati in materia. La programmazione e la calendarizzazione delle attività formative avverrà secondo principi di proporzionalità, gradualità e di sostenibilità economica ed organizzativa.

Il RPCT, da parte sua, in continuità con quanto sta peraltro già facendo per le vie brevi da quando ha assunto l'incarico, fornirà al personale, di volta in volta, materiale didattico di particolare

interesse (slides, articoli e commenti della dottrina, pronunce giurisprudenziali, ecc.) sui moduli tematici sopraindicati, senza alcun onere finanziario a carico dell'Ente.

3.13 Patti d'integrità e misure da adottare

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, comma 17, della l. n. 190, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse.

A tal fine, l'Amministrazione Comunale inserirà negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

I patti di integrità e 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.

3.14 Azione di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Il Comune di Rieti organizza interventi informativi/formativi per i portatori d'interesse, utilizzando varie forme di comunicazione, nelle quali esplicitare le azioni attuate dall'ente per la lotta alla corruzione mostrando i risultati ottenuti in tale ambito dall'amministrazione. Il rapporto con l'utenza è fondamentale per la sensibilizzazione e l'emersione di fenomeni corruttivi.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il P.T.P.C.T. e alle connesse misure. Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con i cittadini, gli utenti, le imprese che possa nutrirsi anche di rapporto continuo, alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, il Comune di Rieti valuta modalità, soluzioni organizzative e tempi per l'attivazione di canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno dell'amministrazione, anche in forma anonima, ed in modalità informale) di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione, anche valorizzando il ruolo degli uffici per la relazione con il pubblico (U.R.P.), quale rete organizzativa che opera come interfaccia comunicativa interno/esterno.

3.15 Misure da adottare

Il Comune di Rieti intende organizzare, nel corso del 2018 e d'intesa con le istituzioni scolastiche, la "**Giornata della Trasparenza**" da dedicare agli alunni delle scuole secondarie, i futuri cittadini del comune. Tale evento rappresenta un'occasione utile per far conoscere ai ragazzi la dimensione politico-istituzionale e l'organizzazione amministrativa del Comune, non guardando dall'esterno la Casa di Vetro ma vivendola in prima persona, frequentando gli uffici comunali, conoscendone

le persone che vi lavorano, le funzioni ed i servizi che le stesse erogano. L'auspicio è che l'iniziativa, sulla base degli elementi e della esperienza che si potranno trarre dalla prima volta, possa essere ripetuta anche nel corso degli anni successivi.

3.16 Nomina del responsabile del procedimento

Il Comune di Rieti introduce e assicura meccanismi, oggettivi e trasparenti, tali da individuare in modo inequivocabile il responsabile dell'istruttoria e/o il responsabile del procedimento così come disposto dagli artt. 5 e ss. della Legge 241/90. Di un tanto si fanno carico i Dirigenti di Settore attraverso propri atti di micro-organizzazione. L'attuazione della misura, già in corso, necessita tuttavia di una ulteriore, più vasta, e soprattutto consapevole, diffusione tra il personale assegnato ai diversi settori: infatti si sono riscontrate ancora alcune incertezze, e in alcuni casi resistenze, applicative di tali disposizioni normative, ormai cogenti nel sistema normativo da almeno un quarto di secolo e consolidate nella prassi amministrativa, nella consapevolezza che la distinzione organizzativa e gestionale tra responsabile del procedimento e responsabile del provvedimento finale (Dirigente o titolare di Posizione Organizzativa delegata) costituisce uno degli strumenti più efficace di prevenzione e contrasto alla corruzione.

3.17 Monitoraggio dei tempi dei procedimenti

Tale misura, essendo prevista dalla Legge 190 del 2012 all'art.1, comma 9, lett.d, è da considerarsi obbligatoria. Le P.A. devono procedere alla verifica e al monitoraggio del rispetto dei tempi previsti dalla legge/regolamento per la conclusione dei procedimenti. Tale misura viene attuata attraverso il monitoraggio da parte dei Dirigenti, per i rispettivi settori di pertinenza, attraverso l'invio al Responsabile della prevenzione della corruzione di report periodici, nei quali vengono evidenziati i procedimenti per cui non sono stati rispettati i termini, la percentuale degli stessi sul totale dei procedimenti e le relative motivazioni. I dati relativi ai termini del procedimento verranno inoltre pubblicati nel sito dell'ente. L'attuazione della misura è immediata.

4. ALTRE MISURE DI PREVENZIONE

4.1 Il sistema dei controlli interni

Il Comune di Rieti, con deliberazione del Consiglio comunale n. 9 del 04.02.2013, ha adottato uno specifico regolamento sul sistema dei controlli interni, ai sensi dell'art. artt.147 - 147bis - 147ter - 147quater - 147quinquies D.Lgs.267-2000, come aggiunti dall'art.3, comma 1, lett.d) del DL 174/2012, convertito in Legge 7 dicembre 2012 n.213. Il sistema dei controlli rappresenta un importante strumento e misura di prevenzione del rischio corruttivo. Il sistema dei controlli interni **opera in modo integrato, coordinato e sinergico**, conformemente al regolamento di

contabilità, al regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi ed agli strumenti di pianificazione e programmazione vigenti, a garanzia dell'economicità, efficacia, efficienza, legalità e buon andamento della gestione complessiva dell'Ente e della performance, anche in relazione al funzionamento degli organismi esterni partecipati.

Il sistema dei controlli svolge anche la funzione di supporto nella prevenzione del fenomeno della corruzione. Il sistema integrato dei controlli interni è improntato ai principi di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, legalità, buon andamento dell'Amministrazione, congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti, garanzia della qualità dei servizi erogati, utilità, divieto di aggravamento dell'azione amministrativa, condivisione e integrazione tra le forme di controllo, pubblicità e trasparenza dei risultati del controllo.

Il sistema integrato dei controlli interni è articolato in:

- a) **controllo di regolarità economico e contabile**, per garantire la regolarità finanziaria e contabile degli atti nella fase successiva alla loro formazione, secondo i principi generali dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi finanza pubblica,
- b) **controllo di regolarità amministrativa** per garantire la regolarità amministrativa nella fase preventiva di formazione degli atti al fine di garantire la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa dell'Ente;
- c) **controllo strategico**, che valuta l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti;
- d) **controllo di gestione**, finalizzato a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- e) **controllo sulle società partecipate non quotate in borsa** per verificarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità attraverso l'approvazione degli strumenti di programmazione e pianificazione strategica, l'affidamento di indirizzi e obiettivi gestionali e il controllo dello stato di attuazione degli stessi;
- f) **controllo della qualità dei servizi**, per rilevare il livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi esterni, al fine di soddisfare le aspettative e le esigenze degli utenti.

Il Segretario Generale, con nota prot. n. 77531 del 14/12/2017 ha provveduto alla **costituzione di uno specifico gruppo di lavoro intersettoriale di controllo**, composto da varie professionalità tutte interne all'ente. Annualmente, con le modalità di cui al citato regolamento ed al quale si fa

espresso rinvio, vengono effettuate le procedure di controllo; le relazioni predisposte dal Segretario Generale in merito all'esito dei controlli vengono trasmesse ai dirigenti e titolari di p.o., ai Revisori dei conti, al Nucleo di Valutazione, al Sindaco e al Consiglio comunale.

4.2 Limitazione del ricorso alle procedure di affidamento diretto

L'utilizzo eccessivo della procedura di affidamento diretto può causare alterazioni del sistema concorrenziale e costituire elemento sintomatico di fenomeni corruttivi. Per una maggior trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa è quindi auspicabile il ricorso alle procedure aperte per la scelta del contraente anche nei casi in cui, in considerazione del modico valore, sia consentito il ricorso ad affidamenti diretti.

Nell'ambito delle attività sui controlli interni, di cui al Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella Legge 7 dicembre 2012, n. 213, con particolare riferimento all'art. 3, rubricato "*Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali*", che riscrive il sistema dei controlli interni, il Comune di Rieti, sotto la direzione ed il coordinamento del Segretario Generale, tiene monitorati i procedimenti relativi agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate nel Settore dei Lavori Pubblici, soprattutto dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016.

Nello specifico, nell'ambito del controllo successivo sulla regolarità amministrativa, al fine di raccordare l'attività di controllo interno con l'attività di vigilanza e di prevenzione della corruzione di cui alla L. 190/2012, vengono condotti specifici controlli in merito alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, con particolare riferimento alla procedura di gara prescelta, al rispetto del principio di rotazione e del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto. Infine, sempre nell'ambito del controllo successivo sulla regolarità amministrativa e contabile, condotto a campione su una serie di atti specificamente individuata dal vigente Regolamento sui controlli interni, viene posta particolare attenzione nelle attività di controllo sulle determinazioni dirigenziali al rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente circa l'obbligo di indicare le precise motivazioni che consentono gli acquisti extra CONSIP, anche quando avvengano attraverso il MEPA mediante l'interpello di più ditte o di una sola ditta tra quelle ivi accreditate. In tal caso viene attentamente verificata la motivazione con cui è attestata la virtuosità della scelta, pure in termini di comparazione rispetto a precedenti acquisti dello stesso genere.

4.3 Limitazione del ricorso alle figure giuridiche della proroga e/o rinnovo di affidamenti

Per le stesse motivazioni esplicitate al punto che precede, gli affidamenti in proroga e/o rinnovo vanno limitati quanto più possibile. Si precisa infatti che il vigente ordinamento ammette

unicamente la c.d. “proroga” tecnica, ovvero un breve prolungamento del precedente affidamento per il tempo strettamente necessario all’espletamento delle procedure di gara. Il rinnovo invece può essere applicato solo se previsto nel bando di gara del precedente affidamento, nonché accettato dall’affidatario.

L’argomento merita un specifico approfondimento nei termini di seguito esposti.

Sull’istituto della **proroga e del rinnovo**, l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è intervenuta in numerosi casi; con la deliberazione n. 34/2011, ha chiarito che **la proroga** - oggetto di numerose pronunce da parte della giustizia amministrativa - è un istituto assolutamente eccezionale ed, in quanto tale, è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell’amministrazione aggiudicatrice. Al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge (art. 23, legge n. 62/2005) la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi enunciati all’art. 2 del d.lgs. 163/2006 e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. La proroga, nella sua accezione tecnica, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro. Una volta scaduto un contratto, quindi, l’amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara (Cons. di Stato n. 3391/2008).

Quanto al **rinnovo**, è stato chiarito che a seguito dell’intervento abrogativo dell’art. 23 della legge n. 62/2005 (c.d. legge comunitaria 2004), nei confronti della legge n. 537/1993, l’orientamento giurisprudenziale maggioritario attribuisce al divieto di rinnovo dei contratti di appalto scaduti una valenza generale e preclusiva sulle altre e contrarie disposizioni della normativa nazionale che consentono di eludere il divieto di rinnovazione dei contratti pubblici. Tuttavia, l’Autorità ha rilevato residuali margini di applicabilità del rinnovo espresso a determinate condizioni e nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza e par condicio alla base dell’evidenza pubblica. In particolare, l’art. 57 comma 5 lett. b) del d.lgs. n. 163/2006 aveva ripristinato indirettamente la possibilità di ricorrere al rinnovo dei contratti, ammettendo la ripetizione dei servizi analoghi, purché tale possibilità sia stata espressamente prevista e stimata nel bando e rientri in determinati limiti temporali (cfr. Parere n. 242/2008; Deliberazione n. 183/2007 della ex Avcp).

Ma, soprattutto, condizione inderogabile per l’affidamento diretto dei servizi successivi è che il loro importo complessivo stimato sia stato computato per la determinazione del valore globale del contratto iniziale, ai fini delle soglie di cui all’art. 28 del citato d.lgs. 163 e degli altri istituti e adempimenti che la normativa correla all’importo stimato dell’appalto.

Il nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) prevede le fattispecie della proroga e del rinnovo espressi (art. 106, commi 11 e 12), completando, in senso comunitario, l'ipotesi della ripetizione ora prevista anche per i lavori analoghi e non solo per i servizi con previsioni "gemelle" per gli appalti ordinari e per gli appalti dei settori speciali (artt. 63 – comma 5 – e 125 comma 1, lett. f). Viene mantenuta la distinzione già nota nel senso che le prime (rinnovo e proroga) vengono considerate – per ciò che in questa sede interessa – come modificazioni di contratti in corso (art. 106) mentre la ripetizione mantiene la sua natura di procedura negoziata nella fattispecie dell'affidamento o del riaffido diretto.

Con particolare riferimento al rinnovo, si rileva che la stessa commissione speciale che ha espresso il parere depositato il 1° aprile (Consiglio di Stato n. 855/2016), ha preso in considerazione la fattispecie in commento così come declinata nel comma 12 a memoria del quale *“Il contratto di appalto può essere, nei casi in cui sia stato previsto nei documenti di gara, rinnovato per una sola volta, per una durata e un importo non superiori a quelli del contratto originario. A tal fine le parti stipulano un nuovo contratto, accessorio al contratto originario, di conferma o di modifica delle parti non più attuali, nonché per la disciplina del prezzo e della durata”*.

Pertanto, il comma 11, dell'articolo 106 del nuovo codice puntualizza che la “durata del contratto può essere modificata **esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga**. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante”.

4.4 Gestione del personale: misure da adottare

In merito ad aspetti legati alla gestione del personale sarà prestata particolare attenzione ai seguenti profili, mediante predisposizione di apposite circolari da indirizzare ai dirigenti ed ai titolari di P.O. :

1. rilevazione delle presenze in servizio, anche in relazione alle figure dirigenziali e di vertice amministrativo
2. lavoro straordinario
3. gestione delle ferie
4. pausa pranzo e pausa caffè
5. controlli sui permessi ex Legge 104/92

La suddetta misura è rivolta in modo particolare ai dirigenti per **rafforzare i controlli** nei confronti del personale assegnato al fine di prevenire e contrastare forme di assenteismo fraudolento. Sul punto saranno adottate apposite circolari con direttive e istruzioni operative.

4.5 Nomine e incarichi

La **determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015 e, successivamente, la Determinazione ANAC n. 831 dd. 03.08.2016**, con cui è stato approvato il Piano Nazionale Anticorruzione, prevedono tra le aree di rischio la necessità di verificare le nomine e gli incarichi.

In tale categoria vi rientrano, tra le altre, le nomine e gli incarichi derivanti dalle procedure selettive di cui all'art. 110, commi 1 e 2, del TUEL.

In caso di indizione di procedure selettive di cui all'art. 110, commi 1 e 2, del TUEL l'Amministrazione Comunale, oltre a rispettare le vigenti norme di legge di finanza pubblica e di quelle sue proprie regolamentari (regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi), si attiene, come peraltro già avvenuto con i due ultimi recenti casi (determinazione del Segretario Generale n. 1058 del 22.09.2017 e determinazione del dirigente del Settore VII n. 1276 del 13.11.2017), ai criteri di seguito indicati dalla giurisprudenza ordinaria e da quella contabile.

- 1) La Corte di Cassazione (cfr. ex plurimis Cass. 9814/2008, Cass. 21700/2013) ha chiarito che è necessario e sufficiente perchè le selezioni siano legittime che vengano rispettati i criteri generali della correttezza e della buona fede e che per garantire ciò, eliminando il rischio di scelte arbitrarie e del tutto sganciate da parametri di trasparenza, l'esercizio del potere di conferimento degli incarichi dirigenziali:
 - 2) È procedimentalizzato;
 - 3) Implica valutazioni comparative;
 - 4) Richiede la partecipazione degli interessati al procedimento;
 - 5) Comporta la necessità dell'esternazione dei motivi della scelta eseguita.

In relazione agli incarichi di cui all'art. 110, commi 1 e 2, del Dlgs. n. 267/2000, il previo avviso deve prescrivere, per l'accesso a tale posizione, non solo i generali e comuni requisiti di accesso propri della categoria giuridica D del vigente ordinamento professionale (allegato A al CCNL 31.3.1999) ma quelli propri di una professionalità evoluta e specializzata. Si osserva che la stessa giurisprudenza formatasi in materia ha, a più riprese, affermato che, ai fini del conferimento d'incarichi dirigenziali o di alta specializzazione professionale di cui all'art. 110 del TUEL (Dlgs. n. 267/2000), non è assolutamente sufficiente il mero possesso del diploma di laurea e di un'esperienza professionale almeno quinquennale in posizione giudica accessibile con il titolo di laurea (categoria D), ma occorrono ulteriori e specifici elementi di concreta specializzazione che,

nel caso esaminato, appaiono del tutto assenti, determinando l'illegittimità del conferendo incarico per carenza dei relativi presupposti giuridici. A tal proposito, infatti, si segnalano due recenti pronunce intervenute in materia: la prima formata ad opera del Giudice del lavoro presso il Tribunale di Pavia, il quale, con sentenza n. 169 del 9.6.2017, ha deciso che il vigente ordinamento considera necessario che le amministrazioni locali subordinino gli incarichi a contratto alle tre tipologie di professionalità che i dirigenti o le alte professionalità «esterni» debbono possedere, ai sensi dell' articolo 19, comma 6, del dlgs. n. 165/2001, ovvero:

a) esperienza maturata per almeno cinque anni in posizioni dirigenziali o di alta specializzazione;
b) particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio nelle pubbliche amministrazioni, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono incarichi, in posizioni funzionali previste per l' accesso alla dirigenza;

c) provenienza da settori della ricerca universitaria e scientifica e della docenza universitaria. Dunque, ai fini del legittimo conferimento degli incarichi a contratto, non è sufficiente la mera anzianità di cinque anni in posizioni che potenzialmente consentano di accedere alla dirigenza mediante concorsi: infatti, in questo caso, la specializzazione professionale non sarebbe «particolare», ma ordinaria, posseduta da chiunque possa vantare un'anzianità di servizio di cinque anni maturati in posizione giuridica riferibile alla categoria D.

La seconda pronuncia alla quale si fa cenno, inoltre, omologa, peraltro, alla precedente citata del Tribunale di Pavia, è stata resa dalla Sezione Giurisdizionale della Lombardia della Corte dei Conti, la quale, con sentenza di condanna per danno erariale n. 91 del 22.6.2017, ha affermato il principio per il quale sia da ritenersi illegittima l'assunzione di un dirigente o di un funzionario di elevata specializzazione a contratto per la mancanza congiunta del requisito della specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza (categoria D). In altri termini, afferma la Corte, non sono sufficienti la specializzazione postuniversitaria e le pubblicazioni scientifiche, in mancanza di una concreta esperienza come funzionario e, viceversa, la sola esperienza quinquennale di funzionario direttivo, in mancanza di una specifica specializzazione professionale, conduce ad una evidente assunzione illegittima con correlato danno erariale per l'ente che vi proceda.

4.6 Affari legali e il contenzioso

Sul punto va segnalato il **nuovo Regolamento Comunale per il conferimento degli incarichi legali**, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 198 dd. 07.11.2017.

L'Amministrazione Comunale ha adottato tale regolamento in considerazione della significativa evoluzione normativa che ha interessato negli ultimi anni gli Enti Locali sotto molteplici punti di vista, in particolare, in materia di contratti pubblici, di armonizzazione della finanza pubblica e in materia di anticorruzione.

La **determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015 e, successivamente, la Determinazione ANAC n. 831 dd. 03.08.2016**, con cui è stato approvato il Piano Nazionale Anticorruzione, prevedono tra le aree di rischio la necessità di verificare gli affari legali e il contenzioso in essere. Successivamente, va segnalata la deliberazione dell'ANAC n. 1158 del 9 novembre 2016 la quale, in applicazione di quanto stabilito nell'art. 17 comma 1 lettera d) e dell'art. 4 del D.Lgs. 50/2016, chiarisce che, essendo il patrocinio legale un appalto di servizi ed essendo quindi escluso dall'ambito di applicazione del nuovo codice sui contratti pubblici, lo stesso va affidato *“nei rispetti dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità ...”*

Si tratta, in realtà, di un regolamento che non si limita a disciplinare solo le modalità di conferimento degli incarichi ma anche la gestione degli incarichi stessi e del contenzioso.

Infatti, in applicazione del nuovo principio contabile riferito alla contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 di cui al D.lgs.118/2011 e ss.mm.ii., **l'Ente Locale, altresì, deve amministrare il proprio contenzioso informando il suo operato a principi di prudenza, accortezza, veridicità, attendibilità, proporzionalità ed equilibrio nel preminente interesse di evitare “sopravvenienze passive”**.

Ma v'è di più.

Al fine di garantire e di implementare la massima trasparenza dell'azione amministrativa, l'apporto di più soggetti, in base ai principi dell'agire amministrativo (economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità), questa amministrazione comunale ha ritenuto di dotarsi dell'Albo dei Fornitori, ritenendolo un servizio innovativo che intende mettere a disposizione anche dei professionisti, con la creazione di **un'apposita sezione ad essi dedicata denominate "Altri Ordini Professionali"**. L'albo Fornitori, in un'ottica di trasparenza nella procedura, garantisce la rotazione dei conferimenti degli incarichi legali nell'ambito di controversie in cui l'Ente sia parte e ove sia necessario, l'apporto di tale professionalità specifica.

L'Albo consente altresì di individuare speditamente i professionisti a cui l'Ente potrà rivolgersi in base ai citati principi di buona gestione amministrativa.

4.7 Ulteriore attività di regolamentazione rilevante a fini anticorrittivi

Regolamento per la disciplina delle trasferte dell'uso del mezzo proprio e dei rimborsi della spesa sostenuta dal personale dirigente/dipendente del Comune di Rieti, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 224 dd. 24.11.2014. Il regolamento disciplina i criteri generali e le modalità di rimborso per le spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute dal personale dipendente che si rechino fuori del Comune di Rieti per missioni per conto e nell'interesse dell'Ente.

4.8 Le normative in materia di legalità, trasparenza ed anticorruzione per gli organismi partecipati

La legge n. 190 del 06.11.2012, all'articolo 1, comma 34 e il decreto legislativo n. 33 del 14.03.2013, così come modificati dal D. Lgvo n. 97 del 25.05.2016, impone alle società partecipate ed in generale agli enti pubblici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, si pone l'obiettivo del rispetto degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni. Pertanto le amministrazioni pubbliche che detengono partecipazioni o controllano società, fondazioni o altri enti di diritto privato devono vigilare sull'applicazione delle misure anticorruzione da parte di questi organismi

In particolare in seguito alle modifiche apportate dal D.Lgvo n. 97 del 25.05.2016 al D.lgs .n. 33 del 14.03.2013:

- è stato introdotto l'art. 2 bis "Ambito soggettivo di applicazione"
- è stato introdotto l'art. 5 bis "obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate"
- è stato modificato l'art. 22 "Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato"
- è stato modificato l'art. 32 "Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati"

A prescindere quindi dalla forma giuridica e dall'assetto organizzativo, tra i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza sono da ricomprendere non solo le società controllate, ma anche le fondazioni e le associazioni in controllo pubblico, nonché gli enti pubblici economici destinati a svolgere la propria attività nel mercato o nell'erogazione di servizi pubblici, sia per quanto riguarda la loro organizzazione pubblicitaria, sia per quanto riguarda lo svolgimento della loro attività ogniqualvolta possa rientrare nella nozione di attività di pubblico interesse.

In particolare l'art. 2 bis del D.lgvo 33/2013 prevede che l'obbligo della trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche, in quanto compatibile:

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

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

Parimenti l'art. 22, c. 2 del d.lgs. n. 33/2013 sulla trasparenza, modificato in seguito al D.Lgvo n. 97 del 25.05.2016 prevede che, per ciascuno degli enti e società di cui al c. 1, lett. da a) a c) del medesimo articolo, le amministrazioni pubblichino i dati relativi alla ragione sociale, alla misura delle eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, agli incarichi di amministratore dell'ente e al relativo trattamento economico complessivo.

L'Anac con delibera del 6/6/2014 ha disposto che gli OIV e gli organismi con analoghe funzioni, i responsabili della trasparenza sono tenuti a segnalare le violazioni agli obblighi di pubblicazione all'autorità amministrativa competente e ad avviare il procedimento sanzionatorio. Le società e gli altri organismi partecipati dalle pubbliche amministrazioni, oltre agli enti pubblici economici, devono dar corso tempestivamente agli obblighi in materia di anticorruzione, come indicato dall'Anac nella determinazione n. 8/2015. Il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, con un comunicato pubblicato il 4 dicembre, ha richiamato tutti i soggetti tenuti ad adottare gli atti organizzativi e i piani di prevenzione della corruzione. Il comunicato definisce una vera e propria

road map per le società e gli altri organismi partecipati, oltre che per gli enti pubblici economici, con specificazione del complesso degli adempimenti che devono essere posti in essere .

Inoltre, l'Anac ricorda che le società e gli enti destinatari delle linee guida debbono adeguare tempestivamente i propri siti web con i dati e le informazioni da pubblicare, tenuto conto che le disposizioni in materia di trasparenza previste dal Dlgs 33/2013 si applicano a questi soggetti già in virtù di quanto previsto dall'articolo 24-bis del Dl 90/2014.

Il comunicato, tuttavia, non lascia spazio a dubbi sull'importanza della soddisfazione degli obblighi da parte degli organismi partecipati e degli enti pubblici economici anche per le amministrazioni controllanti o di riferimento.

L'Autorità precisa infatti come sia compito di queste ultime, in quanto vigilanti, partecipanti e controllanti gli enti di diritto privato e gli enti pubblici economici, promuovere l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte degli enti stessi.

Recentemente **l'ANAC con la delibera n. 1134 del 8/11/2017 ha emanato delle linee guida sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e di prevenzione** che chiariscono quali sono i compiti degli enti controllanti o partecipanti nei confronti delle diverse tipologie di soggetti del sistema pubblico allargato.

Le norme sulla trasparenza obbligano anzitutto le amministrazioni a pubblicare la lista dei soggetti controllati e partecipati, per fornire il quadro completo delle partecipazioni e anche per consentire la vigilanza all'Anac.

L'articolo 22 del decreto legislativo 33/2017 impone alle Pa la pubblicazione di una serie di dati essenziali riferiti a tutti gli enti pubblici (comunque finanziati o vigilati) per i quali abbiano poteri di nomina degli amministratori (ad esempio le aziende pubbliche di servizi alla persona derivanti dalla trasformazione delle ex Ipab), a tutte le società, controllate o partecipate, e a tutti gli enti di diritto privato controllati o comunque costituiti e finanziati, per i quali sussistono poteri di nomina degli amministratori; la pubblicazione deve evidenziare quali organismi sono in controllo pubblico, per consentire all'Anac di individuare immediatamente i soggetti sottoponibili alle sue attività di verifica.

Le linee-guida chiariscono anche i compiti delle amministrazioni pubbliche per dare impulso e vigilare, soprattutto sugli organismi controllati, sulla nomina del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e in relazione all'adozione delle misure anticorruzione.

Le linee guida evidenziano anzitutto la necessità che le società che hanno adottato il modello organizzativo-gestionale in base al Dlgs n. 231/2001 provvedano alla sua integrazione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con quanto previsto dalla legge n. 190/2012 e dal piano nazionale anticorruzione, al fine di evitare anche i reati commessi a danno della società stessa : gli enti devono quindi verificare se le società hanno adottato il modello

231 e lo hanno integrato con le misure anticorruzione o, in caso di mancata adozione del modello, se hanno approvato il piano anticorruzione.

Le attività di impulso e di vigilanza devono essere sviluppate con gli strumenti di controllo: atti di indirizzo rivolti agli amministratori degli organismi partecipati, promozione di modifiche statutarie e attività siano previste e articolate, con specifiche misure, nell'ambito dei piani triennali anticorruzione delle amministrazioni controllanti o partecipanti.

Le attività di impulso e di vigilanza rispetto alle società in house competono alle amministrazioni che esercitano il controllo analogo, quindi questo profilo comporta anche la definizione di soluzioni ad hoc (attraverso norme statutarie o patti parasociali) se è svolto in forma congiunta da più enti.

Nei confronti degli organismi solo partecipati, o per i quali vi sia solo potere di nomina degli amministratori, l'Anac sollecita le Pa a stipulare **protocolli di legalità** che li impegnino ad adottare il modello 231 o adeguate misure di prevenzione della corruzione. Rispetto a questi organismi è peraltro essenziale che siano delimitate le loro attività di pubblico interesse.

Le società in controllo pubblico devono analizzare i propri settori di attività, per individuare quelli maggiormente a rischio, e sono tenute a definire adeguate misure anticorruzione, da incardinare nel modello 231 (quando adottato).

La deliberazione dell'Autorità nazionale anticorruzione definisce chiaramente il percorso che le società controllate sono chiamate a seguire per dare attuazione alla normativa anticorruzione, soprattutto a fronte dell'esplicita indicazione applicativa contenuta nell'articolo 1, comma 2-bis della legge n. 190/2012 in particolare su alcuni aspetti:

- Le misure di prevenzione della corruzione: devono essere coordinate con gli strumenti di programmazione aziendali (come budget e programmi per obiettivi) e ricondotte a un unico documento, che vale come piano anticorruzione: per le società che hanno adottato il modello 231, le misure devono essere ricondotte in una specifica sezione, per essere chiaramente individuate sia ai fini dell'applicazione e del monitoraggio, sia in relazione all'aggiornamento almeno annuale. Le linee guida Anac forniscono un quadro dei settori maggiormente a rischio per le attività delle società a controllo pubblico, richiamando il piano nazionale anticorruzione e i suoi aggiornamenti.
- Il settore appalti: per quanto riguarda gli appalti e gli acquisti, le società in controllo pubblico devono analizzare lo stato di applicazione delle regole del Dlgs n. 50/2016, in particolare quando affidatarie in house (data l'esplicita previsione in tal senso contenuta nell'articolo 16 del Dlgs n. 175/2016) e in ragione della loro sicura configurazione come organismi di diritto pubblico. In questo ambito le misure di prevenzione della corruzione dovrebbero essere definite in relazione alle maggiori criticità, rilevabili nell'area delle acquisizioni di valore inferiore alla soglia comunitaria (per le quali una misura rilevante

potrebbe essere costituita dalla definizione di regole per l'applicazione del principio di rotazione) e nell'utilizzo di procedure negoziate (soprattutto in rapporto a beni e servizi infungibili, per i quali le misure possono essere formulate tenendo conto delle indicazioni recentemente elaborate dall'Anac con le linee guida n. 8).

- l'area economico-finanziaria: le società possono impostare misure specifiche finalizzate a prevenire comportamenti impropri nella gestione delle entrate (come nella riscossione di pagamenti di tariffe da parte degli utenti di un servizio pubblico) o, più in generale, a evitare situazioni critiche per le dinamiche generali: in tale prospettiva risulta essenziale la combinazione con il programma degli indicatori di crisi aziendale che deve essere adottato in base all'articolo 6 del Dlgs n. 175/2016.

Misure significative in merito ai rapporti economico-finanziari possono essere elaborate dalla società anche nell'ottica di rendere trasparenti sia la propria situazione debitoria (raccordandola anche all'adempimento specifico con l'evidenziazione del rapporto debiti-crediti con gli enti soci) sia quella patrimoniale, per consentire alle amministrazioni controllanti la verifica della solidità della società.

- rapporti tra amministratori e società: occorre adottare misure per prevenire forzature nei rapporti tra amministratori pubblici e società che possano determinare illeciti o pressioni indebite. Anche in tal caso il collegamento con gli elementi definiti dal Dlgs n. 175/2016 diviene importantissimo, in quanto consente di ricondurre le relazioni tra il soggetto che esercita i poteri del socio (come il sindaco per il Comune) alle dinamiche societarie (confronto in assemblea o mediante formalizzazione di atti specifici), nonché i rapporti generali tra l'ente socio e la società controllata a moduli predefiniti (come l'individuazione con provvedimento degli obiettivi annuali e pluriennali per i costi di funzionamento).

Le misure di prevenzione della corruzione potrebbero pertanto essere tradotte in protocolli di relazione, modulati rispetto agli elementi configurati dal Dlgs n. 175/2016.

4.9 Misure già adottate e da adottare

Con delibera di Giunta Comunale n. 2 dd. 25.01.2018 avente ad oggetto: “*Esercizio Provvisorio anno 2018 – Approvazione del Piano Esecutivo di Gestione Provvisorio (art. 169 del D.Lgs. 267/2000)*”, sono stati attribuiti ai Dirigenti di settore, nelle more dell’approvazione del Documento Unico di Programmazione e del Bilancio di Previsione, una serie di obiettivi gestionali, di carattere trasversale e intersettoriale, tra i quali vi figura quello relative alla **cura e all’espletamento degli adempimenti**, ivi inclusi quelli relativi al monitoraggio e alla ricognizione delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Rieti, ai sensi del D.lgs. 175/2016, con la presenza e il coinvolgimento di tutti i Settori dell’Ente:

- Settore finanze e patrimonio per gli aspetti amministrativi e contabili,

- Segreteria generale per gli aspetti istituzionali,
- Settore ambiente e protezione civile per gli aspetti operativi di gestione,
- tutti gli altri Settori competenti per la parte di committenza.

Gli obiettivi di gestione saranno maggiormente dettagliati e troveranno le necessarie specificazioni, anche in termini di individuazione degli indicatori e dei target di valutazione, una volta definita la nuova, *e redigenda*, macro-organizzazione dell'Ente e una volta approvato il Documento Unico di Programmazione 2018/2020 e il Piano Esecutivo di Gestione Definitivo.

5. TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

5.1 Trasparenza

La trasparenza costituisce **la prima e fondamentale misura obbligatoria per il contrasto alla corruzione**. Le misure da attuare consistono nella pubblicazione sul sito web dei dati e delle informazioni concernenti l'organizzazione e le attività delle pubbliche amministrazioni, secondo le previsioni del Decreto legislativo 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

La misura si applica anche alle società a partecipazione pubblica nella considerazione che con la Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 l'ANAC ha dettato le «*Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*». La misura in oggetto ha trovato successivamente conferma normativa con il Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”, in particolare si fa riferimento all'art. 22 a tenore del quale: “*le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”.

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs.97/2016, che ha soppresso il riferimento esplicito al PTTI, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non è più oggetto di atto separato, ma parte integrante del PTPC di cui costituisce apposito allegato.

Le principali novità in materia di trasparenza riguardano:

- La nozione di trasparenza e i profili soggettivi e oggettivi (art. 1-2 e 2 bis);
- L'accesso civico (art.5-5bis-5 ter);
- La razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nella sezione del sito internet dell'Ente, denominata “Amministrazione Trasparente”(art.6 e seg).

Il nuovo principio generale di trasparenza prevede che “*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.”

L'obbligo di soprintendere al rispetto degli obblighi di trasparenza è rimesso in capo al responsabile della trasparenza che assomma in sé anche il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione (cumulo di funzioni).

Al processo di attuazione del principio di trasparenza contribuiscono inoltre anche i dirigenti di Settore dell'ente, quali referenti relativamente alle unità organizzative delle quali è affidata la direzione e la responsabilità, sia diretta, sia indiretta.

Ogni dirigente esercita le seguenti attività:

- a) monitoraggio in ordine al rispetto dei tempi procedurali, secondo le indicazioni fornite dal Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- b) promozione e divulgazione delle prescrizioni contenute nel piano anticorruzione, nonché degli obblighi riguardanti la trasparenza amministrativa e il codice di comportamento vigente nell'ente;
- c) verifica dell'attuazione delle prescrizioni contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della trasparenza e nel Codice di Comportamento dei dipendenti;
- d) partecipazione con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la definizione del piano di formazione e l'individuazione dei dipendenti a cui destinarlo.
- e) individuazione con apposito atto, ove reputato opportuno dal punto di vista organizzativo, di uno o più dipendenti assegnati ai propri Servizi e Settori per una assistenza e un supporto per l'assolvimento dei predetti adempimenti.

5.2 L'accesso civico

L'istituto dell'accesso civico, normato dall'art. 5 del D.lgs. 33/2013 (cd. decreto trasparenza), modificato dal D.lgs. 97/2016, è classificabile in: “semplice” (art. 5, comma 1) e “generalizzato” (art. 5, comma 2).

L'accesso civico “semplice” consente a chiunque, indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato, di disporre del diritto di chiedere documenti, informazioni e dati che la pubblica amministrazione deve pubblicare sul proprio sito web, nell'apposita sezione “Amministrazione trasparente”, qualora sia stata omessa la pubblicazione.

L'accesso civico “generalizzato”, introdotto dal decreto legislativo 97/2016, prevede invece che chiunque abbia il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dall'amministrazione, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti. Viene così introdotta una nuova forma di accesso civico libero ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quella che nei sistemi anglosassoni è definita *Freedom of information act (F.O.I.A.)*. Questa nuova forma di accesso prevede che chiunque,

indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, può accedere a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge.

Si tratta, dunque, di un regime di accesso più ampio di quello previsto dalla versione *originaria* dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013, in quanto consente di accedere non solo ai dati, alle informazioni e ai documenti per i quali esistono specifici obblighi di pubblicazione (per i quali permane, comunque, l'obbligo dell'amministrazione di pubblicare quanto richiesto, nel caso in cui non fosse già presente sul sito istituzionale), ma anche ai dati e ai documenti per i quali non esiste l'obbligo di pubblicazione e che l'amministrazione deve quindi fornire al richiedente.

Infine, questa nuova forma di accesso si distingue dalla disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, la richiesta di accesso non richiede alcuna qualificazione e motivazione, per cui il richiedente non 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»*, così come stabilito, invece, per l'accesso ai sensi della legge sul procedimento amministrativo. Dal punto di vista oggettivo, al contrario, i limiti applicabili alla nuova forma di accesso civico (di cui al nuovo articolo 5-*bis* del decreto legislativo n. 33 del 2013) risultano più ampi e incisivi rispetto a quelli indicati dall'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, consentendo alle amministrazioni di impedire l'accesso nei casi in cui questo possa compromettere alcuni rilevanti interessi pubblici generali.

Il diritto di “accesso generalizzato”:

- a) ha la 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, ed ecco perché non va motivato;
- b) è uno strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa;
- c) integra il diritto ad una buona amministrazione;
- d) concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Il diritto di accesso generalizzato (quello del comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013) si configura come diritto alla titolarità diffusa, trovando gli unici limiti tra quelli previsti espressamente dall'art. 5 bis del decreto trasparenza: tali principi devono essere recepiti in sede di interpretazione applicativa: i dinieghi devono essere motivati nei limiti tassativi della norma.

5.3 Esclusioni e limiti al diritto di accesso civico

Come già anticipato, l'accesso civico generalizzato consente di conoscere tutti gli atti, i documenti e le informazioni in possesso delle amministrazioni nel rispetto della salvaguardia

degli interessi pubblici e privati individuati dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, così come modificato dal d.lgs. 97/2016, e fatti salvi gli ambiti applicativi previsti dalla disciplina in tema di accesso documentale.

Il comma 1 dell'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013 individua i limiti da applicare alle richieste di accesso civico generalizzato prevedendo che detto accesso deve essere rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici contemplati dalla norma, e cioè se il diritto a conoscere può pregiudicare la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, il regolare svolgimento di attività ispettive.

Ancora, ai sensi del comma 2 dell'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, l'accesso generalizzato deve essere negato se ciò risulta necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia, la libertà e la segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

A completamento della disciplina riferita ai limiti dell'accesso generalizzato, va considerato quanto dispone il comma 3 dell'art. 5 bis di detto decreto secondo il quale il diritto a conoscere è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge 241/90.

Si tratta di una serie di limitazioni potenziali dell'accesso civico che, per quanto opportune, risultano comunque molto ampie e poco definite, come peraltro ha osservato lo stesso Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema del d.lgs. 97/2016 di modifica del d.lgs. 33/2013.

5.4 Le Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Sulla base delle sopra esposte premesse di carattere normativo, con delibera del 28 dicembre 2016, n. 1309 l'Autorità nazionale anticorruzione ha emanato le *'Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013'* le quali, dopo aver chiarito la distinzione concettuale e terminologica tra accesso civico 'semplice' e accesso 'generalizzato' affrontano, in un paragrafo specifico la questione della distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex legge 241/1990.

In tale sede si afferma che l'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7

agosto 1990, n. 241 (cd. accesso documentale). La finalità dell'accesso documentale ex legge n. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed 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. [...] Mentre la legge n. 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello «semplice», è riconosciuto 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 legge n. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso ex Legge 241/90 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono 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.

In sostanza, come già evidenziato, essendo l'ordinamento ormai decisamente improntato ad una netta preferenza 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/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

Vi saranno dunque 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.

E' utile osservare che data la recente entrata in vigore delle summenzionate linee guida non è dato, ad oggi, riscontrare la presenza di pronunce giurisprudenziali o di delucidazioni ulteriori anche da parte della stessa ANAC sulla questione in oggetto: in particolare, benché la portata delle delibera 1309/2016 paia estendere in maniera considerevole l'ambito di applicazione dell'accesso civico generalizzato, pur tuttavia solo la prassi potrà dimostrare come, nella realtà, verrà effettivamente calibrato il rapporto tra il diritto di accesso di cui al D.lgs. 33/2013 e quello di cui alla legge 241/1990 e, più in generale, delimitare i confini, in maniera più o meno ampia, del diritto di accesso generalizzato.

A favore dell'ampiezza che parrebbe essere riconosciuta al diritto di accesso civico generalizzato militano le espressioni contenute nella delibera 1309/2016 laddove si afferma che '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/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni. Si consideri, al riguardo, che i limiti che possono circoscrivere il libero esplicarsi del diritto di accesso civico generalizzato sono quelli di cui all'articolo 5-bis del D.Lgs. 33/2013. In particolare, non si ritiene possibile affermare che la richiesta di accesso civico generalizzato soggiaccia ai principi dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990, in particolare quanto al fatto che sia necessario sussista un interesse qualificato all'accesso. All'opposto, come chiarito in diverse occasioni, il diritto di accesso civico si caratterizza, tra l'altro, proprio per il fatto di consentire l'accesso a chiunque e senza obbligo di motivazione a sostegno dell'istanza avanzata (articolo 5, commi 2 e 3, D.Lgs. 33/2013).

Tuttavia, pare non ammissibile, da un punto di vista di logica giuridica sostanziale, ritenere che si possa dare seguito ad una richiesta di accesso agli atti, formulata ai sensi del D.Lgs. 33/2013, in ordine ai medesimi documenti per i quali la stessa è stata negata, per di più nei confronti dello stesso soggetto, ai sensi della legge 241/1990.

Un tale comportamento parrebbe, infatti, contrastare con il principio di ragionevolezza cui è improntato il nostro ordinamento giuridico: infatti, se il diniego si è avuto per assenza di interesse, pare non sorretto da alcuna logica giuridica ritenere che la Pubblica Amministrazione sia tenuta a concedere quella medesima documentazione solo perché richiestagli in forza di una diversa norma giuridica che non presenta tra i requisiti di valutazione quello consistente nel possedere una situazione particolarmente qualificata. Piuttosto, parrebbe che il distinguo tra le due forme di accesso risieda nella diversità di documentazione che può soggiacere all'una istanza piuttosto che all'altra. Come affermato nelle linee guida, l'ostensione ex D.Lgs. 33/2013 pare dover riguardare documentazione di natura più ampia, non riferentesi a situazioni specifiche e dettagliate per le quali invece sono richiesti i requisiti di cui alla legge 241/1990. A ciò si aggiunga che ben potrebbe accadere nella prassi che si verificano richieste di ostensione di documenti senza indicazione specifica, da parte del richiedente, della normativa di riferimento: in tale caso sarà compito dell'Ente valutare se una tale istanza ricada nell'una piuttosto che nell'altra normativa e, a tal fine, il principale criterio di demarcazione parrebbe essere quello dell'oggetto della documentazione richiesta che nel caso dell'accesso civico generalizzato deve avere come finalità un controllo diffuso dell'agire amministrativo e non deve, invece, riguardare pratiche specifiche che incidono su posizioni individuali per le quali è necessaria l'osservanza dei requisiti richiesti dalla legge sul procedimento amministrativo.

In conclusione, secondo le Linee Guida ANAC il diritto di accesso documentale e diritto di accesso generalizzato coesistono, ma non si sovrappongono.

Il cittadino può usarli per esercitare diritti di tipo diverso:

- il diritto di accesso documentale serve per esercitare il diritto alla tutela giuridica dei propri interessi (e consente di accedere con maggiore profondità ai dati detenuti dall'amministrazione;

- il diritto di accesso generalizzato serve per esercitare il diritto all'informazione, alla partecipazione e al controllo rispetto all'attività svolta dalla pubblica amministrazione (e consente di accedere meno in profondità ai dati detenuti dall'amministrazione e senza comportare la lesione di interessi pubblici e privati).

Secondo le Linee Guida ANAC, dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla disciplina sulla trasparenza, 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/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

L'accesso documentale ex. L. 241/1990 diventa una modalità di accesso «residuale», attraverso la quale i cittadini titolari di una situazione giuridica qualificata possono accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

In sintesi, l'accesso agli atti, secondo Anac, deve essere garantito attraverso l'accesso generalizzato e, in subordine, attraverso l'accesso documentale.

5.5 Misure già adottate

Regolamento in materia di accesso civico e accesso generalizzato, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 146 dd. 06.08.2016.

5.6 Misure da adottare

Il Comune di Rieti, in conformità a quanto raccomandato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, intende realizzare e tenere una raccolta organizzata delle richieste di accesso, cd. **Registro degli accessi**.

Il registro contiene l'elenco delle richieste con l'oggetto, la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti.

Esso va tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione Trasparente "altri contenuti – accesso civico" del sito web istituzionale.

Oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. Registro degli accessi può essere strumento utile per l'ente che in questo modo rende noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività.

Competente a tenere il Registro degli accessi è il Settore Segreteria Generale, con il necessario supporto dell'ufficio Protocollo e del C.E.D.