



CONSIGLIO PROVINCIALE DI CREMONA

Estratto dal verbale delle deliberazioni assunte nell'adunanza del 16/12/2016

CRITERI GENERALI PER L'ADOZIONE DEL PIANO INTEGRATO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ANNI 2017-2019

L'anno duemilasedici, questo giorno sedici del mese di dicembre alle ore 17:45 in Cremona, nell'apposita sala del Palazzo della Provincia si è riunito, a seguito di invito del Presidente, il Consiglio Provinciale con l'intervento dei Sigg.:

	Presenti	Assenti
Abruzzi Paolo	X	-
Azzali Rosolino	X	-
Barbaglio Ernesto Roberto	X	-
Bonaldi Stefania	-	X
Calvi Fabio Maria Martino	X	-
Cavazzini Ivana	X	-
Lupo Stanghellini Giuseppe	-	X
Rossoni Giovanni	X	-
Sisti Alberto	X	-
Uberti Virgilio Giuseppe	-	X
Vairani Diego	-	X
Ventura Marcello Maria	-	X
Viola Davide	X	-

Presenti n. 8

Assenti n. 5

Partecipa il Segretario Generale della Provincia : Dott.ssa Maria Rita Nanni

Il Presidente, constatando che gli intervenuti costituiscono il numero legale, dichiara aperta la seduta ed invita il consiglio alla trattazione degli oggetti posti all'ordine del giorno.

IL CONSIGLIO PROVINCIALE

Vista la relazione del Segretario Generale:

Il D.Lgs. n. 97/2016 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" entrato in vigore il 23 giugno ha introdotto importanti novità in materia di trasparenza e anticorruzione.

Le principali novità del D.Lgs. 97/2016 riguardano il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria, e, non meno importante il rafforzamento del Responsabile anticorruzione e dell'organizzazione dell'apposito ufficio.

Considerato che con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, Anac ha assunto la Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e il PNA, in quanto atto di indirizzo, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono funzioni pubbliche e di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione. Si tratta di un modello che contempera l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e, all'interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati.

CRITERI GENERALI PER L'ADOZIONE DEL PIANO INTEGRATO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ANNI 2017-2019

Parte Generale

Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (di seguito PNA), approvato con determinazione n. 831 / 2016 e' il primo predisposto e adottato dall'Autorita' Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC), ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all'Autorita' le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Il PNA e' in linea con le rilevanti modifiche legislative

intervenute recentemente, in molti casi dando attuazione alle nuove discipline della materia, di cui le amministrazioni dovranno tener conto nella fase di attuazione del PNA nei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC), in particolare, a partire dalla formazione dei PTPC per il triennio 2017-2019. La Provincia di Cremona ha già provveduto ad adeguare il proprio PTPC con Delibera del Presidente n. 165 del 27/09/2016, recependo le previsioni del nuovo PNA e anticipando in gran parte la definizione dei nuovi indirizzi attuativi che troveranno piena attuazione nel triennio 2017/2019.

Le principali novità del d.lgs. 97/2016 in materia di trasparenza riguardano il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Tra i contenuti necessari del PTPC dovranno essere gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art 1, co 8, come novellato dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016). Si dovrà procedere:

- alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione. Tra questi già l'art. 10 co. 3 del d.lgs. 33/2013 come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 97/2016, stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione.
- all'introduzione di modifiche organizzative per assicurare al RPC funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività.
- alla previsione della possibilità di chiamare il RPC a riferire sull'attività e di ricevere dallo stesso segnalazioni su eventuali disfunzioni riscontrate inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.
- prevedere ogni strumento per pubblicare i "dati ulteriori" in relazione a specifiche aree a rischio, nell'ambito delle norme di legge vigenti.

La mancanza di tali obiettivi può configurare un elemento che rileva ai fini della irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 19, co. 5, lett. b) del d.l. 90/2014.

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

La figura del RPC è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016. La nuova disciplina è volta a unificare in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e a rafforzarne il ruolo, rivedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

Il PTPC dovrà prevedere misure per garantire che il RPCT possa svolgere il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili pressioni, ritorsioni, come già indicato nell'Aggiornamento 2015 al PNA.

Tali misure dovranno essere regolamentate adeguatamente con l'adozione dell'aggiornamento degli atti organizzativi generali (tra cui il regolamento degli Uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il RPCT.

D'ora in avanti, pertanto, il Responsabile viene identificato con riferimento ad entrambi i ruoli come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Si precisa che La Provincia di Cremona ha già applicato le nuove disposizioni normative, con l'adozione del PTPC 2016/2018, integrando il piano anticorruzione e il programma triennale della trasparenza.

Organismo indipendente di valutazione

Le modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012 rafforzano le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal d.lgs. 33/2013, anche in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC.

In attuazione del d.lgs. 97/2016 con l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del RPCT e in particolare quelle dell'OIV, il RPCT e l'OIV dovranno concordare le misure integrative del PTPC e del Piano della performance e le modalità attuative.

In linea con quanto già disposto dall'art. 44 del d.lgs. 33/2013, l'OIV, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, verifica che il PTPC siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance tiene conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

In rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, l'OIV verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e trasmette all'OIV, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Nell'ambito di tale verifica l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012).

L'OIV riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPC (art. 1, co. 7, l. 190/2012), ciò anche in linea di continuità con quanto già disposto dall'art. 45, co. 2, del d.lgs. 33/2013, ove è prevista la possibilità per l'ANAC di coinvolgere l'OIV per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.

Gestione del rischio di corruzione

Partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi. Sono indicazioni centrali per la corretta progettazione di misure di prevenzione contestualizzate rispetto all'ente di riferimento.

In particolare l'Autorità ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione della corruzione che devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario che siano individuati i soggetti attuatori, le modalità di attuazione di monitoraggio e i relativi termini.

Azioni e misure per la prevenzione

Fermo restando quanto già riportato nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento 2015 al PNA, l'Autorità ha inteso, in questa sede, dare alcune indicazioni più specifiche sulla misura della trasparenza, in

relazione alle modifiche apportate al d.lgs. 33/2013 dal d.lgs. 97/2016, sulla rotazione del personale nonché sulle misure di revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici. In materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, in considerazione dei problemi applicativi registrati, e sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblowing*), l'Autorità ha adottato apposite Linee guida a cui viene fatto rinvio.

Per quel che concerne i codici di comportamento, si richiama quanto già previsto nell'Aggiornamento 2015 al PNA circa i loro contenuti e la loro valenza.

Trasparenza

La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. La Provincia di Cremona intende accogliere le raccomandazioni dell'ANAC, alle amministrazioni di rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti, e, anche in considerazione dell'attuale quadro normativo in materia di trasparenza, rafforzato col d.lgs. 97/2016 che ha apportato rilevanti innovazioni.

In linea col decreto il PTCP 2017/19 dovrà programmare, inoltre, l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche.

In questa direzione vanno interpretate le due misure di semplificazione introdotte all'art. 3 del d.lgs. 33/2013. La prima (co. 1-bis) prevede la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale, conferendo all'ANAC il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva con propria delibera da adottare previa consultazione pubblica e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, qualora siano coinvolti dati personali. Ciò in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione e all'esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti tenuti a osservare le disposizioni del d.lgs. 33/2013.

Si consideri, inoltre, quanto previsto all'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, in base al quale, qualora i dati che le amministrazioni e gli enti sono tenuti a pubblicare ai sensi del d.lgs. 33/2013, corrispondano a quelli già presenti nelle banche dati indicate nell'allegato B) del d.lgs. 33/2013, le amministrazioni e gli enti assolvono agli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati. Nella sezione "Amministrazione trasparente" dei rispettivi siti istituzionali è inserito un mero collegamento ipertestuale alle banche dati contenenti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

L'art. 6, nel novellare l'art. 5 del d.lgs. 33/2013, ha disciplinato anche un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

Si attendono dall'Autorità l'adozione degli appositi atti di regolazione, oltre alle specifiche Linee guida dedicate alle società e agli altri enti di diritto privato partecipati, destinate alla modifica della determinazione n. 8 del 2015, le linee guida che l'Autorità adotterà, sempre integrative del PNA, con le quali operare una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di

trasparenza delle p.a.

Con riguardo al c.d. “accesso civico generalizzato”, l’Autorità è stata investita, d’intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata Stato, Regioni Autonomie locali di cui all’art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, della regolazione attraverso l’adozione di specifiche Linee guida recanti indicazioni operative, entro dicembre 2016.

In attuazione delle disposizioni transitorie dettate al co. 1 dell’art. 42 del d.lgs. 97/2016 che prevedono l’adeguamento alle modifiche introdotte dallo stesso decreto legislativo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore (23 dicembre 2016), sia con riferimento agli obblighi di trasparenza sia all’accesso civico generalizzato. Si dovrà prevedere l’intervento di adeguamento regolamentare interno.

Fino al 23 dicembre 2016 resta ferma la disciplina vigente. Sempre in un’ottica di semplificazione e coordinamento degli strumenti di programmazione in materia di prevenzione della corruzione possono interpretarsi le modifiche all’art. 10 del d.lgs. 33/2013. In base a queste ultime il PTPC dovrà contenere, in una apposita sezione, l’individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013. Dovranno essere indicati i soggetti cui compete la trasmissione e la pubblicazione dei dati, in un’ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture interne delle amministrazioni ai fini dell’effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza.

Si ricorda, infine, che oltre alla trasparenza intesa come misura generale quale adeguamento agli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 e dalla normativa vigente, le amministrazioni e gli enti possono pubblicare i c.d. “dati ulteriori”, come espressamente previsto dalla l. 190/2012, art. 1, co. 9, lett. f) e dall’art. 7-bis, co. 3 del d.lgs. 33/2013. L’ostensione di questi dati on line deve avvenire nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza e procedendo all’anonimizzazione di dati personali eventualmente presenti.

Rotazione

Nell’ambito del PNA la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione con l’alimentazione di relazioni e rapporti non improntati alla trasparenza e alla imparzialità e correttezza.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. La misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell’amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti anche a singoli settori/uffici. Per le considerazioni di cui sopra, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale, condivisa con i responsabili/dirigenti.

Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la

corruzione, il PTCP dovrà prevedere la possibilità di scelte organizzative, nonché l'adozione di altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione e integrazione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, evitando la c.d. "segregazione delle funzioni".

Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità

Tra le misure da programmare nel PTCP vi sono quelle relative alle modalità di attuazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi.

L'Autorità si è più volte pronunciata su tale materia e sta adottando linee guida relative al ruolo e funzioni del RPCT nel procedimento di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità, cui si rinvia.

Whistleblowing

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata già introdotta nel nostro Ente, con delibera del Presidente n. 75 del 28 aprile 2016, la "Procedura per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd whistleblowing), quale misura di prevenzione della corruzione, per iniziativa del RPCT, nell'anno in corso. E' stata individuata una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente, in ossequio alla determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti» .

Quale misura di prevenzione della corruzione, il whistleblowing deve trovare ulteriore spazio nei prossimi PTCP.

Il Consiglio prende atto

Del che si è redatto il presente verbale che viene sottoscritto come appresso.

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Davide Viola

Dott.ssa Maria Rita Nanni

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 D.Lgs 82/2005 e successive modifiche ed integrazioni.