PIANO TRIENNALE PER L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA 2017/2019

(Allegato alla deliberazione di Giunta del Commissario Prefettizio n. 9 del 31.01.2018)

1– INTRODUZIONE

Le modifiche normative intervenute nel progetto di riforma della Pubblica Amministrazione impongono agli Enti locali la revisione e la riorganizzazione dei propri assetti organizzativi e normativi, al fine di rendere la struttura più efficace, efficiente ed economica, ma anche più moderna e performante. Alla luce dei rapidi e continui sviluppi tecnologici che permettono un'accessibilità e una conoscibilità dell'attività amministrativa più ampia e incisiva, un ruolo fondamentale riveste oggi la trasparenza nei confronti dei cittadini e dell'intera collettività, poiché rappresenta uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, sancito dall'articolo 97 della Costituzione, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa, per promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico. In particolare, l'articolo 11 del decreto legislativo 150 del 2009, dà una precisa definizione della trasparenza, intesa come *"accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione"*. Il pieno rispetto degli obblighi di trasparenza costituisce livello essenziale di prestazione e come tale non comprimibile in sede locale e valido strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, garantendo la piena attuazione dei principi previsti anche dalla normativa internazionale, in particolare nella Convenzione Onu sulla corruzione del 2003, recepita con la legge n. 116 del 2009 e da ultimo dalla legge 06.11.2012, n. 190. Accanto al diritto di ogni cittadino di accedere a tutti i documenti amministrativi, previsto dalla legge n. 241/1990, si pone l'obbligo, posto dalla legge n. 69/2009 in capo alle Pubbliche Amministrazioni, di rendere conoscibili alla collettività alcune tipologie di atti e di informazioni, attraverso i nuovi supporti informatici e telematici. Seppure l'articolo 11 del d.lgs. n. 150/2009, non trova diretta applicazione agli Enti locali per espressa previsione dell'articolo 16 dello stesso decreto legislativo, è intervenuto il d.lgs. 33 del 14.03.2013, che pone l'ulteriore obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di predisporre il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità". Il Programma, da aggiornarsi annualmente, è adottato dall'organo esecutivo sulla base della normativa vigente e delle linee guida adottate dalla Commissione Indipendente per la Valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (C.I.V.I.T.), (oggi A.N.A.C.), con delibere nn. 6 e 105 del 2010. Il piano deve contenere:

1-gli obiettivi che l'Ente si pone per dare piena attuazione al principio di trasparenza;

2- le finalità degli interventi diretti a sviluppare la diffusione della cultura dell'integrità e della legalità;

3- i soggetti portatori di interesse, interni ed esterni, coinvolti dagli interventi previsti;

4- i settori di riferimento e le singole concrete azioni definite, con individuazione delle modalità, dei tempi di attuazione, delle risorse dedicate e degli strumenti di verifica.

Il Programma per la trasparenza costituisce uno degli elementi fondamentali nella rinnovata visione legislativa del ruolo delle Amministrazioni Pubbliche, fortemente ancorata al concetto di performance: le Amministrazioni devono dichiarare e pubblicizzare i propri obiettivi, costruiti riguardo alle effettive esigenze dei cittadini, i quali a loro volta devono essere messi nella condizione di valutare se, come, quando e con quali risorse, tali stessi obiettivi sono raggiunti. La

pubblicizzazione dei dati relativi alle performance sui siti delle Amministrazioni rende comparabili i risultati raggiunti, avviando un processo di confronto e di crescita. È quindi il concetto stesso di performance che richiede l'implementazione di un sistema diretto a garantire effettiva conoscibilità e comparabilità dell'agire delle Amministrazioni. Questo documento, redatto ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 e dell'articolo 10 del d.lgs. n. 33/2013, sulla base delle linee guida, indica le principali azioni e le linee di intervento che il Comune intende seguire nell'arco del triennio in materia di trasparenza. Si segnala, in particolare, che l'articolo 1, comma 2, della legge n. 190/2012, modificato dall'articolo 5 del D.L. n. 101/2013, convertito nella legge n. 125/2013, ha individuato nella Autorità Nazionale Anticorruzione e per la Valutazione, la Trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche, (ANAC), l'organismo cui sono state affidate le funzioni e i compiti elencati nel medesimo comma nelle lettere da a) a g) e accordati poteri ispettivi in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione. Le principali fonti normative per la stesura/ aggiornamento del Programma sono il d.lgs. 150/2009 -articolo 11- la legge 6 novembre 2012, n. 190 avente a oggetto "Disposizioniper la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione" e il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, contenente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni", il quale ha sancito l'obbligo di adozione del Programma Triennale per l'Integrità, inteso a garantire un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle Linee guida elaborate da ANAC.
Di significativa importanza sono le Linee guida in materia di definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalle più recenti norme in materia di nuovo "accesso civico", inteso quale accesso generalizzato ad atti, documenti e informazioni per i quali non è prevista la pubblicazione obbligatoria.

2– LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

La struttura rappresentativa del Comune è composta dal Sindaco, dalla Giunta e dal Consiglio Comunale. Il Comune è attualmente in gestione commissariale. L' organismo di controllo esterno è il Revisore dei conti. Il Comune non ha ancora istituito l'OIV. L'organigramma dell'Ente prevede la suddivisione delle risorse umane in tre distinte Aree:

- Amministrativa
- Economica- Finanziaria
- Tecnica-Manutentiva

Al vertice di ciascuna Area vi è un responsabile. Il Responsabile dell'area tecnica è incaricato a contratto ai sensi dell'articolo 110 del d.lgs. 267/2000.
Il numero dei dipendenti in servizio, compresi quelli con contratto a tempo determinato, è di 12(dodici) unità, oltre al Segretario Comunale impiegato in convenzione con altri Comuni. L'Ente, a seguito degli eventi sismici del 2016, ha potenziato gli uffici di 3(tre) nuove unità con contratto a tempo determinato, di cui 2(due) assegnate all'Area tecnica e 1(una) in quella Amministrativa.
Il Segretario Comunale assicura il coordinamento e l'unità dell'azione amministrativa.

3- LA TRASPARENZA

Il Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità e il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione possono essere predisposti quali documenti distinti, purché sia assicurato il coordinamento e la coerenza nei contenuti. Il termine per l'adozione dei due atti è identico (il 31

gennaio di ogni anno). L'ANAC ha confermato l'opportunità dell'inserimento del presente Programma quale sezione specifica del P.T.P.C.

3.1 – Procedimento di adozione del programma

Gli Organi di indirizzo politico-amministrativo definiscono nei documenti gli obiettivi strategici in materia di trasparenza da conseguire nell'arco del triennio. Tali obiettivi potranno essere aggiornati annualmente. E' opportuno ricordare che la trasparenza dell'attività amministrativa è un obiettivo fondamentale dell'Amministrazione Comunale che deve essere perseguito dalla totalità degli uffici. Per il triennio 2107/2019, sono indicati i seguenti scopi:

a) monitoraggio dell'attuazione del programma della trasparenza;

b) formazione interna in materia di trasparenza;

c) chiarezza e completezza nella pubblicazione dei dati.

La trasparenza deve essere attuata nella pubblicità degli atti per il controllo sociale "diffuso" che consente un miglioramento continuo e tempestivo dei servizi pubblici erogati da questo Comune. Il presente programma deve intendersi correlato al sistema di gestione del ciclo della performance anche grazie all'apporto conoscitivo e partecipativo dei portatori di interesse (stakeholder), sia interni sia esterni all'Amministrazione.

3.2 – Indicazione degli uffici e dei responsabili coinvolti per l'individuazione dei contenuti del Programma.

Il Segretario Comunale è stato individuato dal Sindaco quale Responsabile della trasparenza. Lo stesso ha qualifica di Responsabile della prevenzione della corruzione. Al processo di formazione e adozione del programma concorrono:

a) la Giunta Comunale, che da le direttive per la predisposizione e l'aggiornamento del Programma;

b) il Responsabile della Trasparenza che ha il compito di controllare il procedimento di elaborazione e di aggiornamento del Programma, per il quale promuove e cura il coinvolgimento delle strutture interne dell'Amministrazione, cui compete la responsabilità dell'individuazione dei contenuti del programma;

c) i Responsabili dei settori (o servizi), con il compito di collaborare con il Responsabile della trasparenza nell'elaborazione del piano ai fini dell'individuazione dei contenuti del programma.

3.3 –Coinvolgimento dei portatori di interesse (stakeholders)

I portatori di interesse che dovranno essere coinvolti per la realizzazione e la valutazione delle attività di trasparenza saranno i cittadini residenti e non nel Comune, le Associazioni, i media, le imprese, gli ordini professionali e i sindacati. Sarà avviato un percorso che possa essere favorevole alla crescita della cultura della trasparenza e sarà considerata la possibilità di avviare lo strumento delle indagini di "customersatisfaction", per valutare l'opinione della cittadinanza sul funzionamento dei servizi esterni e interni.

3.4 – Termini e modalità di adozione del Programma

Il Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità è approvato, unitamente al Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione, dalla Giunta Comunale, trattandosi di atto di programmazione. Il Programma e i suoi aggiornamenti annuali devono essere adottati entro il 31 gennaio di ogni anno, salve diverse disposizioni di legge. I dati devono essere pubblicati tempestivamente e aggiornati periodicamente, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e successive modificazioni e integrazioni. La pubblicazione deve essere mantenuta per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo e comunque finché perdurano gli effetti degli atti, fatti salvi i diversi termini previsti dalle norme in materia di trattamento dei dati personali e quanto stabilito dagli articoli 14, comma 2 e 15, comma 4. A

intervenuta decorrenza dei termini, i dati sono accessibili attraverso l'istituto dell'accesso civico. Le informazioni devono essere complete, di facile consultazione, comprensibili e prodotte in un formato tale da essere riutilizzate. L'attuazione della trasparenza deve essere in ogni caso contemperata con l'interesse costituzionalmente protetto della tutela della riservatezza. Pertanto, nel disporre la pubblicazione dovranno essere adottate le cautele necessarie per evitare un'indebita diffusione di dati personali che comporta un trattamento illegittimo. In particolare, si richiamano le disposizioni dell'articolo 11 del d. lgs. n. 196/2003, sui principi di non eccedenza e pertinenza nel trattamento e degli articoli 4, commi 3 e 6, e 26, comma 4, del d.lgs.n. 33/2013, i quali contengono particolari prescrizioni sulla protezione dei dati personali.

3.5 – Iniziative e strumenti di comunicazione per la diffusione dei contenuti del Programma e dei dati pubblicati

In attuazione delle disposizioni contenute nelle delibere della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CiVIT) n. 2/2010 e n. 105/2012 e successive linee guida di ANAC, l'Ente è tenuto a pubblicare il testo del Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità sul Sito istituzionale nella Sezione "Amministrazione trasparente", secondo quanto previsto dall'Allegato A del d.lgs. n. 33/2013 e nella più recente Determinazione dell'ANAC n. 1310 del 28/12/2016, con la quale è stata approvata la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione, impiegando un formato aperto di pubblicazione. Le attività di promozione e di diffusione dei contenuti del Programma triennale sono dirette a favorire l'effettiva conoscenza e utilizzazione dei dati che l'Amministrazione pubblica e la partecipazione degli stakeholder interni ed esterni alle iniziative per la trasparenza e l'integrità realizzate. Le misure di diffusione che questa Amministrazione intende consolidare nel triennio per favorire la promozione dei contenuti del Programma triennale e dei dati sono:

a) La posta elettronica certificata (pec):

Il Comune è dotato del servizio di Posta Elettronica Certificata pubblicizzata sull'home page e censita nell'IPA (Indice delle Pubbliche Amministrazioni). I soggetti interni all'Ente, titolari di postazioni di lavoro, sono dotati di indirizzi di posta elettronica opportunamente pubblicizzata sul Sito istituzionale. La scelta strategica è quella di informatizzare i procedimenti.

b) Sito web istituzionale:

I siti Web sono il mezzo primario di comunicazione più accessibile e meno oneroso, attraverso cui la Pubblica Amministrazione deve garantire un'informazione trasparente ed esauriente sul suo operato, promuovere nuove relazioni con i cittadini, le imprese e le altre PA., pubblicizzare e consentire l'accesso ai propri servizi e consolidare la sua immagine istituzionale. Ai fini della applicazione dei principi di trasparenza e integrità, il Comune ha da tempo realizzato un Sito internet istituzionale del quale intende sfruttare le potenzialità. Sul sito istituzionale sono presenti i dati la cui pubblicazione è obbligatoria. In ragione di ciò, si continuerà a promuovere l'utilizzo e la conoscenza delle diverse potenzialità del Sito da parte dei cittadini, quale presupposto indispensabile per il pieno esercizio dei loro diritti. Si conferma l'obiettivo di procedere a una costante integrazione dei dati pubblicati, raccogliendoli con criteri di omogeneità prevalentemente nella sezione Amministrazione trasparente. Per l'usabilità dei dati, i vati settori/uffici devono curare la qualità della pubblicazione affinché i cittadini e i soggetti portatori di interesse possano accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto. Al fine dell'accesso e del riuso, le informazioni e i documenti saranno pubblicati in formato aperto, unitamente ai dati quali fonte anch'essi in formato aperto, raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni di riferimento sono riportate. Il Comune pubblica sul sito atti e provvedimenti di rilevanza generale, quali Statuto, Regolamenti, Ordinanze, Programma della Trasparenza e qualsiasi altro provvedimento amministrativo di interesse generale.

c) Albo Pretorio on line

La legge n. 69 del 18 luglio 2009, perseguendo l'obiettivo di modernizzare l'azione amministrativa mediante il ricorso agli strumenti e alla comunicazione informatica, riconosce l'effetto di pubblicità legale solamente agli atti e ai provvedimenti amministrativi pubblicati dagli Enti pubblici sui propri siti informatici. L'articolo 32, comma 1, della legge stessa (con successive modifiche e integrazioni) prevede che: "*A far data dal 1 gennaio 2011 gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati*".

Come previsto dalla Commissione CIVIT (ora ANAC), nella delibera n. 33 del 18/12/2012, per gli atti soggetti alla pubblicità legale all'Albo Pretorio on line rimane, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, anche l'obbligo di pubblicazione su altre sezioni del sito istituzionale. Dello stesso avviso anche ANCI.

L'Ente si è adeguato alle nuove Regole tecniche sul protocollo informatico – previste dal DPCM 3 dicembre 2013 - applicando l'istituto della conservazione giornaliera del protocollo.

4- PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

La pubblicazione obbligatoria degli atti nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del sito informatico istituzionale, è curata dai Responsabili dei servizi o dai loro sottoposti. Secondo le direttive e le linee guida approvate, i dati devono essere aggiornati e la pubblicazione deve essere:

a) tempestiva, tale da avvenire in tempi tali affinché gli stessi possano essere utilmente fruiti dall'utenza;

b) in formato aperto, in coerenza con le "linee guida dei siti web".

5 -ACCESSO CIVICO

L'istituto dell'accesso, disciplinato dall'articolo 5 del d.lgs. 33/2013, è stato modificato dal **decreto** legislativo n. 97 del 25 maggio 2*016,* contenente la Revisione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione**,** pubblicità e trasparenza**.**

Il processo legislativo in materia di accessibilità continua ad evolversi per rispondere alle esigenze, sempre più estese del cittadino, di trasparenza dell'azione pubblica. Con il d.lgs. 97/2016 si configurano diverse forme di accesso. I differenti sistemi dipendono da diversi ordini di legittimazione e gradi di trasparenza.

In particolare, la normativa vigente prevede:

- *l'accesso ai documenti amministrativi* ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 241/1990, il cui iter procedimentale rimane invariato e può essere inoltrato da chi ha un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
- *l'accesso civico semplice*, disciplinato dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013, modificato dall'articolo 6 del d.lgs. n. 97/2016;
- *l'accesso civico generalizzato*, disciplinato dall'articolo bis 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013, modificato dall'articolo 6 del d.lgs. n. 97/2016.

L'articolo 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'articolo 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale (accesso civico "semplice"); in relazione

gli obblighi di pubblicazione normativamente previsti, il legislatore ha confermato l'istituto dell'accesso civico diretto ad ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti ex lege, da pubblicare all'interno della sezione "Amministrazione trasparente". L'istanza va presentata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT), il quale è tenuto a concludere il procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni. Sussistendone i presupposti, il RPCT avrà cura di pubblicare nel sito i dati, le informazioni e i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione di essi, indicando il collegamento ipertestuale.
Il diritto di accedere ai dati e ai documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti, è previsto dall'articolo 5- bis (accesso civico "generalizzato"). La richiesta di accesso generalizzato potrà essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - «Codice dell'Amministrazione Digitale» (CAD.) Le istanze possono essere presentate anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici e laddove la richiesta di accesso civico non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, le stesse debbano essere sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Il rilascio dei dati o documenti è gratuito con l'eventuale rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione su supporti materiali. Laddove la richiesta di accesso generalizzato possa incidere su interessi connessi alla protezione dei dati personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali, occorre dare comunicazione della richiesta ai soggetti titolari. Il controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso generalizzato, entro 10 –dieci- giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso generalizzato. Decorso il termine, si provvede sulla richiesta di accesso generalizzato, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato. Il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione dell'esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. I termini sono sospesi (fino ad un massimo di dieci giorni) nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato. Il provvedimento di rifiuto, adottato in applicazione dei limiti di cui all'articolo 5 bis, commi 1 e 2, del d.lgs. 33/2013, deve avere adeguata motivazione che dà conto degli elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto. Va motivato adeguatamente il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione delle esclusioni di cui all'articolo 5-bis, comma 3.

6. MONITORAGGIO

Il Responsabile della trasparenza verifica periodicamente che sia stata data attuazione al presente Programma, segnalando all'Amministrazione Comunale e all'O.I.V eventuali significativi scostamenti. Il Responsabile per la trasparenza verifica l'osservanza degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la qualità dei dati pubblicati, ferme restandole competenze dei singoli Responsabili per gli obblighi che fanno loro carico.