



COMUNE DI SOLIERA

PIAO

Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2025-2027

All. B)
Piano Anticorruzione e Trasparenza 2025-2027

parte integrante sezione 2.3

INDICE

SEZIONE I – PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1 - Premessa

1.1 La corruzione e la prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: definizione

1.2 Il contesto internazionale

1.3 L'ordinamento nazionale

1.4 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e anticorruzione

1.5 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2025-2027 del Comune di Soliera

2. Il processo di adozione del PTPCT

3. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione della corruzione

4 La gestione del rischio

4.1 – La metodologia

4.2 – Analisi del contesto

4.2.1 – Analisi del contesto esterno

4.2.1.1 – Il contesto regionale

4.2.1.2 – Il contesto provinciale

4.2.2 – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.

4.3 Parte I – Misure di trattamento trasversali

4.3.1. Controlli interni

4.3.1.1 Informatizzazione dei processi

4.3.1.2 Trasparenza

4.3.1.3 Codice di comportamento

4.3.1.4 Formazione in tema di anticorruzione

4.3.1.5 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)

4.3.1.6 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione

4.3.1.7 Astensione in caso di conflitto di interesse

4.3.1.8 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività e incarichi extra istituzionali

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

4.3.1.10 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

4.3.1.11 Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. pantouflage – revolving doors)

4.3.1.12 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

4.3.1.13 Misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata

4.3.1.14 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

4.3.1.15 Monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti

4.3.1.16. Monitoraggio dei rapporti amministrazione – soggetti esterni

4.3.1.17. Società ed enti di diritto privato controllati o partecipati

4.3 Parte II – Misure di trattamento specifiche

5 Monitoraggio e aggiornamento annuale del P.T.P.C.T

Allegati:

Sez. I All. A) “Enti controllati e partecipati - Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza”;

Sez. I All. B) “Mappatura e descrizione dei processi”.

SEZIONE II – TRASPARENZA

1. Quadro riassuntivo

1.1. Responsabile della trasparenza

1.2. Individuazione dei soggetti responsabili della trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati

1.3. Individuazione dei referenti settoriali per la trasparenza e specificazione delle modalità di coordinamento con il Responsabile della trasparenza

1.4. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi

1.5. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del RPCT

1.6. Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente"

1.7. Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)

1.8. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico

Allegati:

Sez. II – Allegato A) Documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione

SEZIONE I

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. Premessa

1.1 La corruzione e la prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: definizione

Ai fini del presente documento, si ritiene opportuno esplicitare le nozioni di “corruzione” e “prevenzione della corruzione”, così come fornite dall’ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) nel contesto del PNA 2019.

Al riguardo, infatti, l’Autorità distingue la definizione di “corruzione”, intesa come quei comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all’adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d’ufficio, cioè, dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli, propri del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, da quella di “prevenzione della corruzione”, intesa come una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l’adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge n. 190/2012.

Pertanto, non si intende modificato il contenuto della nozione di corruzione, intesa in senso penalistico, ma la “prevenzione della corruzione” introduce in modo organico e mette a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

1.2 Il contesto internazionale

La corruzione rappresenta una minaccia per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, etici e la giustizia, nonché compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto.

Inoltre sono ormai acclarati i nessi tra la corruzione ed altre forme di criminalità, in particolar modo la criminalità organizzata e la criminalità economica, incluso il riciclaggio di denaro.

Altresì, gli approfondimenti, i dati e le statistiche relative alla corruzione evidenziano il carattere sommerso del fenomeno, con i conseguenti notevoli effetti negativi che essa produce sull’economia e sulla crescita.

Al riguardo, per quanto riguarda l’Unione europea, si può citare la stima contenuta nella “RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO – RELAZIONE DELL’UNIONE SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE” del 3 febbraio 2014 COM (2014) 38, secondo cui la corruzione, da sola, costa all’economia dell’Unione europea 120 miliardi di Euro all’anno, ossia poco meno del bilancio annuale dell’Unione europea medesima.

Proprio per i suoi rilevanti effetti, inclusi quelli sul sistema delle economie, il tema della corruzione ha assunto da tempo un rilievo sovranazionale, come testimoniano le diverse convenzioni stipulate in materia e le iniziative assunte in proposito.

Si può citare, ad esempio, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC, adottata il 31 ottobre 2003), nonché la Convenzione dell’OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici

ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (adottata il 17 dicembre 1997 nell’ambito dell’OCSE).

Altresì, in questa sede si possono ricordare, per l’ambito UE:

- le due Convenzioni elaborate entro il contesto del Consiglio d’Europa (aperte alla firma a Strasburgo

- rispettivamente il 27 gennaio 1999 e il 4 novembre 1999) denominate *Criminal Law Convention on Corruption* e *Civil Law Convention on Corruption*;
- la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 26 luglio 1995, completata da tre Protocolli: il primo (del 27 settembre 1996) relativo alla corruzione dei funzionari comunitari; il secondo (del 19 giugno 1997) in tema di responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni, di riciclaggio e confisca, di cooperazione tra i servizi della Commissione europea e gli Stati nonché di protezione dei dati; il terzo (del 29 novembre 1996) sulla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a interpretare la Convenzione tramite rinvio pregiudiziale;
 - la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali, adottata dallo stesso Consiglio dell'Unione europea il 25 maggio 1997;
 - l'*Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption*, aperto alla firma a Strasburgo il 15 maggio 2003 e che è entrato in vigore il 1° febbraio 2005, il quale estende la portata della Convenzione agli arbitri in questioni commerciali, civili e di altra natura e ai giurati e completa le disposizioni della Convenzione volte alla protezione delle autorità giudiziarie contro la corruzione;
 - la *Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials – Recommendation No. R (2000)10*, che promuove l'adozione di Codici di comportamento per i pubblici ufficiali conformi alle linee della Raccomandazione. Come evidenziato nell'art. 3, suo scopo è specificare gli standard di integrità e di condotta che devono essere adottati dai pubblici impiegati;
 - la *Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns – Recommendation Rec (2003) 4*, adottata dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile del 2003, che fornisce regole comuni di condotta sulla raccolta di finanziamenti ai partiti e alle campagne elettorali;
 - i *Twenty Guiding Principles against Corruption – Resolution (97) 24*, adottati dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 1997, i quali prevedono l'adozione di misure efficaci per prevenire la corruzione, per stimolare la coscienza pubblica e promuovere comportamenti etici, assicurare la criminalizzazione coordinata a livello nazionale ed internazionale, assicurare che coloro che sono coinvolti nell'attività di prevenzione, investigazione, accusa e giudizio della corruzione siano liberi e indipendenti nello svolgimento delle proprie funzioni.

Sempre in ambito UE, il tema della lotta alla corruzione è stato oggetto di trattazione nel contesto della “Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia” del 5 luglio 2023, SWD (2023) 812 final; in particolare, nel paragrafo 2. relativo al Quadro anticorruzione, si legge che “La percezione fra gli esperti e i dirigenti aziendali è che il livello di corruzione nel settore pubblico continui ad essere relativamente elevato. Nell'Indice di percezione della corruzione 2022 di Transparency International l'Italia ha ricevuto un punteggio di 56/100 e si è classificata al 16° posto nell'Unione europea e al 41° posto a livello mondiale. Questa percezione è migliorata negli ultimi cinque anni. L'indagine speciale Eurobarometro 2023 sulla corruzione mostra che l'85% degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa nel suo paese (media UE: 70 %) e il 33 % degli intervistati ritiene di subirne personalmente gli effetti nel quotidiano (media UE: 24 %). Per quanto riguarda le imprese, il 92 % delle aziende reputa che la corruzione sia diffusa (media UE: 65 %) e il 38 % ritiene che sia un problema nel mondo degli affari (media UE: 35 %). Inoltre, il 41 % dei rispondenti ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (media UE: 32 %), mentre secondo il 31 % delle imprese le persone e le aziende che corrompono un funzionario di alto grado sono punite adeguatamente (media UE: 30 %).”

Si precisa come nel CPI 2023 l'Italia mantenga il medesimo punteggio, posizionandosi però al 42° posto, su 180 paesi oggetto della classifica globale.

Il punteggio dell'Italia nel CPI 2024 è di 54 e colloca il Paese al 52° posto nella classifica globale ed al 19° posto tra i 27 Paesi membri dell'Unione Europea. Nell'ambito di una tendenza alla crescita, con +14 punti dal 2012, il CPI 2024 segna il primo calo dell'Italia (-2). Le più recenti riforme ed alcune questioni irrisolte stanno indebolendo i progressi nel contrasto alla corruzione.

L'edizione 2024 si concentra su come la corruzione stia indebolendo l'azione per il clima in tutto il mondo. Con la consapevolezza che porre l'integrità al centro delle politiche globali contribuirebbe a frenare gli effetti del cambiamento climatico e raggiungere nuovi traguardi di sostenibilità.

Le priorità anticorruzione dell'Italia

Il sistema nazionale, negli ultimi tredici anni, ha innescato positivi cambiamenti in chiave anticorruzione. Un risultato che è anche frutto delle misure anticorruzione adottate nell'ultimo decennio con l'applicazione di alcune normative adottate in materia di *whistleblowing* e di appalti pubblici.

Dalla Legge anticorruzione 190/2012 alla Legge 179/2017 per la tutela di coloro che segnalano reati o irregolarità (*whistleblower*) di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, fino alla trasposizione della Direttiva europea sul *Whistleblowing* con il D.Lgs. 24/2023. Ancora, il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione che, negli ultimi anni, ha rafforzato la disciplina sugli appalti e creato un database pubblico che rappresenta un esempio regionale di rinnovata fiducia nei sistemi di trasparenza.

Sul tema dell'antiriciclaggio è stato reso operativo il Registro dei titolari effettivi.

1.3 L'ordinamento nazionale

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", è entrata in vigore il 28 novembre 2012, collocandosi nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione, che ha visto il progressivo imporsi della scelta della prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. La legge n. 190/2012 ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione. Tale sistema prevede che il processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione si articoli su due livelli, la cui azione è coordinata: un livello nazionale e un livello decentrato.

Infatti, la strategia, a livello nazionale, è delineata dal PNA adottato da ANAC, che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e dell'adozione dei propri PTPCT/sezioni PIAO. Infatti, come previsto dall'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 190/2012, nel PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione dei rispettivi Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (o sezioni dedicate dei rispettivi PIAO), nonché ai soggetti di cui all'art. 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, per l'adozione di misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Attraverso il PNA, pertanto, l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità all'interno della pubblica amministrazione (art. 1, comma 4, lett. a) della legge n. 190/2012). Altresì, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi, nonché indica gli obiettivi, i tempi e le modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Si rinvia alla sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piao 2024/2026 l'approfondimento delle strategie perseguite a livello nazionale dai PNA che sono stata adottati da Anac negli anni.

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un proprio PTPCT/sezione PIAO, che individua il grado di esposizione dell'amministrazione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, della legge n. 190/2012).

La finalità del PTPCT/sezione PIAO è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali, spettando alle amministrazioni il compito di valutare e gestire il rischio corruttivo secondo la metodologia indicata nel PNA.

Con delibera n. 605 del 19 dicembre 2023 l'autorità ha emanato l'Aggiornamento 2023 al PNA, vertente

sulla materia dei contratti pubblici e sul relativo regime di trasparenza.

L' Aggiornamento 2024 al PNA 2022 è stato effettuato con delibera n. 31 del 30 gennaio 2025 rivolto ai comuni con popolazione al di sotto dei 5000 abitanti e con meno di 50 dipendenti e fornisce indicazioni per elaborare i contenuti della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) che i comuni sono chiamati ad adottare. L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha inteso quest'anno supportare tali enti nella consapevolezza che, nella maggioranza dei casi, dispongono di ridotti apparati strutturali ed organizzativi.

1.4 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e anticorruzione

La situazione emergenziale da COVID-19 e la conseguente crisi economica che ne è derivata, ha spinto l'Unione europea a formulare una risposta coordinata a livello sia congiunturale, con la sospensione del Patto di Stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia strutturale, in particolare con il lancio a luglio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU).

È in questo contesto che si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza predisposto dall'Italia e recentemente approvato dal Consiglio dell'Unione europea sulla base della proposta della Commissione. Il Piano delinea un pacchetto di riforme e investimenti necessario per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, perno della strategia di ripresa post-pandemica finanziata tramite il programma Next Generation EU.

Tra le riforme abilitanti previste dal Piano, cioè quegli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano mediante la rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, figurano anche le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza. In tal senso, uno degli obiettivi dichiarati nel Piano è quello finalizzato all'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione. Infatti, partendo dal presupposto che la corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi, nel Piano viene individuata nella semplificazione normativa la strada da seguire per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi.

Tra gli interventi proposti ai fini dell'attuazione di tale obiettivo figurano: la rivisitazione e la razionalizzazione delle norme sui controlli pubblici delle attività private; la semplificazione delle norme di cui alla legge 190/2012 e al d.lgs. 39/2013; la previsione di un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa (realizzata in via amministrativa da ANAC) al fine di alleggerire gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche a fronte dei tre tipi di accesso ai documenti e informazioni amministrative attualmente vigenti. Sempre con riferimento al PNRR, merita di essere menzionato anche il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 16, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia". Il decreto reca diverse disposizioni in materia di pubblica amministrazione, previste al fine di garantire il rafforzamento della capacità funzionale della pubblica amministrazione e assicurare il necessario supporto alle amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tra tali disposizioni, particolare interesse in tema di corruzione (e trasparenza) riveste quella di cui all'art. 6, rubricato "Piano integrato di attività e organizzazione".

Sulla base di quanto previsto dal citato articolo, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative) con più di 50 dipendenti dovranno adottare entro il 31 gennaio di ogni anno il Piano integrato di attività e organizzazione. Con tale Piano, a valenza triennale e da aggiornare annualmente, le amministrazioni tenute alla sua adozione dovranno definire, tra l'altro, "gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

con il Piano nazionale anticorruzione.”.

Occorre richiamare poi il DPR 81 del 30/6/2022 che individua gli adempimenti relativi al Piano, che vengono assorbiti dal Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO), nonché il Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 30/06/2022, con il quale si conferma atto che il Piano Triennale per la Prevenzione e la Corruzione è ora assorbito nel PIAO, costituendone la sezione 2- Valore Pubblico, Performance ed Anticorruzione.

1.5 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2025-2027 del Comune di Soliera.

Il Comune di Soliera, a partire dal 2014, ha regolarmente provveduto alla redazione e pubblicazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché dei relativi aggiornamenti annuali e dei report di monitoraggio: tutto il materiale è pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet istituzionale del Comune di Soliera.

In tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Regolamento “Organizzazione, strumenti e modalità dei controlli interni” del Comune di Soliera, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 8 del 7 febbraio 2013 e ss.mm.ii., reca all'art. 9 la disciplina della prevenzione della corruzione e dell'illegalità: l'articolo prevede al comma 2, in sintonia con il comma 7 dell'art. 1, della legge n. 190/2012, che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione sia il Segretario Comunale.

Al comma 3 viene definita la scadenza del 31 gennaio di ogni anno per l'approvazione da parte della Giunta Comunale di un “piano triennale di prevenzione della corruzione soggetto ad aggiornamento annuale, che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio e altresì le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione”, come peraltro previsto dal comma 8, art. 1, della legge n. 190/2012 e come ribadito al paragrafo 1, Parte II, del PNA 2019.

Il contenuto del Piano è individuato al comma 4 del medesimo articolo 6 del Regolamento, ai sensi del quale il Piano risponde alle seguenti esigenze:

- “- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti e prevedendo per tali attività meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere, obblighi di informazione nei confronti del Responsabile;
- monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- individuare ulteriori specifici obblighi di trasparenza rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge”.

L'impianto del presente PTPCT 2025-2027 è improntato alla realizzazione degli obiettivi espressi dal Consiglio Comunale nel Documento Unico di Programmazione. Altresì, tenuto conto di quanto già stabilito nel PTPCT 2022-2024 con l'aggiornamento del presente Piano, sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità e in sinergia con l'Unione delle Terre d'Argine e gli altri Comuni ad essa aderenti, si è proceduto alla revisione della mappatura dei processi del Comune di Soliera condotta a livello di ambito territoriale ottimale e integrata con l'Ente Unione. Tanto in ragione delle funzioni e dei servizi assunti in gestione associata (conferiti all'Unione) e al fine di proseguire nel percorso di graduale adeguamento alle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Inoltre, come precisato dall'aggiornamento 2015 al PNA 2013, confermato nel PNA 2016 e ulteriormente ribadito nel PNA 2019, al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione e porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della stessa, è necessario che il PTPCT sia integrato

con gli altri processi di programmazione strategico-gestionali dell'ente (con particolare riferimento al ciclo di gestione della performance e i controlli interni).

La strategia di prevenzione deve trovare un preciso riscontro negli obiettivi organizzativi delle amministrazioni e degli enti. Gli obiettivi individuati nel PTPCT, per i Responsabili di Settore, in merito all'attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche e i relativi indicatori devono, di norma, essere collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel Piano delle Performance o in documenti analoghi. L'attuazione delle misure previste nel PTPCT è opportuno divenga uno degli elementi di valutazione dei Responsabili di Settore e, per quanto possibile, del personale assegnato ai Servizi.

Orbene, conformemente alla summenzionata necessaria integrazione, negli atti di programmazione strategico-gestionale adottati dagli organi di indirizzo del Comune di Soliera, gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione hanno assunto, negli ultimi anni, un ruolo sempre più decisivo e rilevante.

In particolare, con riferimento al Documento Unico di Programmazione 2025-2027 (SeS 2024/2029 - SeO 2025-2027) e relativa Nota di aggiornamento, approvato con DCC n. 64 del 23/12/2024, si evidenzia l'indirizzo strategico "Assicurare la trasparenza, la legalità, l'integrità della pubblica amministrazione".

Particolare importanza rivestono le azioni per la sicurezza dei luoghi delle socialità: i parchi, le piazze, i centri abitati che devono essere presidiati anche con il coinvolgimento dei cittadini in ottica di collaborazione con l'amministrazione. Nelle politiche di presidio del territorio rivestono particolare importanza le azioni di potenziamento del Controllo del Vicinato e della Videosorveglianza.

La sicurezza viene inoltre perseguita tramite azioni di contrasto all'illegalità, come i controlli contro l'abusivismo delle professioni e il contrasto all'evasione fiscale.

Rientra nella sfera della sicurezza, la prevenzione e la formazione in materia di protezione civile con il coinvolgimento dei volontari e di tutti i cittadini.

Queste politiche per la sicurezza sono presidiate dall'Unione Terre d'Argine e per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi operativi si rimanda al DUP dell'Unione.

Sicurezza è anche governare il sistema di prevenzione della corruzione attraverso il "Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza" che definisce gli obiettivi strategici la loro attuazione e il relativo monitoraggio. Questa politica è gestita direttamente dal comune".

Nell'ambito degli atti di indirizzo, un discorso a sé merita il Piano esecutivo di gestione – Piano della performance. Infatti, il Comune di Soliera attribuisce primaria rilevanza al collegamento sinergico tra gestione della performance e anticorruzione.

Il potenziamento dei sistemi interni di gestione per la prevenzione della corruzione e gli strumenti di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nell'amministrazione si tradurrà nella definizione di corrispondenti obiettivi di PEG/PDP.

Relativamente al Piano della Performance 2025-2027, che costituisce un allegato approvato unitamente al PIAO 2025-2027, in tema di Anticorruzione si menziona l'obiettivo assegnato al Segretario e a tutti i Responsabili "Integrazione, attuazione e monitoraggio delle politiche pubbliche e degli obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza" quale obiettivo trasversale di Ente.

La struttura organizzativa ha garantito, in corso di esercizio, l'applicazione delle misure generali e specifiche di trattamento già in essere e, con il coordinamento del RPCT e in collaborazione con i Responsabili dei Settori, è stata effettuata la mappatura di tutti i procedimenti dell'Ente, con l'analisi e la descrizione degli stessi, comprendendo anche la mappatura dei processi di competenza dell'Unione, ricompresi nelle aree di rischio come delineate dal PNA.

L'attività di mappatura, analisi e descrizione dei processi è rilevante, in quanto propedeutica alla predisposizione di un efficace sistema di valutazione e trattamento del rischio corruttivo, in considerazione delle indicazioni fornite al riguardo nel PNA 2019.

L'arco temporale di riferimento del presente PTPCT è costituito dal periodo 2025-2027.

2. Il processo di adozione del PTPCT

Come già specificato precedentemente nel paragrafo 1.3, ogni amministrazione o ente definisce annualmente il proprio PTPCT, da predisporre e approvare ogni anno entro il 31 gennaio. Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (le misure) volti a prevenire il medesimo rischio. Tali interventi sono programmati all'esito di un processo di gestione del rischio corruttivo che, attualmente, si dovrebbe sviluppare sulla base della metodologia indicata nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Il processo di elaborazione del presente Piano è stato coordinato dal Segretario Generale, Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, con il coinvolgimento dei Responsabili dei diversi Settori dell'Ente.

Con il presente PTPCT 2025-2027, sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità, nonché in continuità con i precedenti PTPCT e gli obiettivi espressi negli atti di programmazione adottati dagli organi di indirizzo del Comune di Soliera, prosegue il percorso di complessiva riforma del sistema di gestione del rischio corruttivo all'interno dell'Ente, finalizzato al recepimento delle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Come già detto, tale percorso non può non tener conto dall'attuale processo di riorganizzazione effettuato presso l'Unione delle Terre d'Argine (DGU 89/2021), in considerazione delle motivazioni poc'anzi esposte.

Inoltre, il presente PTPCT, in continuità con l'impostazione precedente e in attuazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 97/2016, la quale prevede che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto (PTTI) ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione", integra i contenuti del PTTI nella Sezione II, interamente dedicata alla trasparenza.

Al riguardo si precisa che già in occasione dell'elaborazione del Piano 2021-2023 si è proceduto ad innovare significativamente l'Allegato A) della Sezione II, contenente le categorie di dati inseriti e/o da inserire all'interno del sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente", al fine di renderlo maggiormente conforme allo schema-tipo allegato alla delibera ANAC n. 1310/2016, aggiornato al d.lgs. 97/2016, nonché alle modifiche intervenute con legge n. 160/2019 e agli ulteriori provvedimenti normativi e pronunce intervenuti in materia.

Ad ogni buon conto, relativamente alla trasparenza, si rimanda integralmente ai contenuti della Sezione II del Presente PTPCT.

Il tutto, nelle more dell'implementazione di specifico gestionale integrato con il gestionale atti e contabilità (logica integrata all'interno di una "suite software"), acquisito, in attuazione del PTPCT 2020/2022 dell'Unione delle Terre d'Argine, con determinazione SIA Unione n. 594 del 06.07.2021.

Ciò premesso, si esporranno di seguito le modalità seguite per l'adozione del PTPCT 2025-2027.

Il Comune di Soliera continua ad adottare un autonomo PTPCT rispetto all'Unione delle Terre d'Argine. Tuttavia, con il presente PTPCT, in ragione della stretta interdipendenza funzionale ed economico-finanziaria fra i due enti, prende avvio il processo finalizzato alla progressiva integrazione delle politiche pubbliche in materia di prevenzione della corruzione a livello di ambito territoriale ottimale.

Con particolare riferimento alla mappatura dei processi è stata affinata in una prospettiva di coordinamento, coerenza e sistematicità del percorso di analisi, ponderazione e trattamento dei rischi del Comune e dell'Unione, e non potrà prescindere dalla concreta attuazione del processo di riorganizzazione dell'Unione delle Terre d'Argine.

L'approvazione del PTPCT avviene mediante delibera dell'organo di indirizzo politico che, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012, così come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, è individuato nella Giunta.

Il Comune pubblicherà il presente PTPCT sul suo sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente". Inoltre, si darà adeguata pubblicità al medesimo tramite:

- pubblicazione nella rete intranet per garantirne la conoscibilità a tutti i dipendenti;
- presentazione alla cittadinanza tramite comunicati stampa;
- formazione a favore dei dipendenti sulle materie oggetto di trattazione nel presente Piano.

Ciò detto, tenuto conto del processo di complessiva revisione organizzativa dall'Unione delle Terre d'Argine, così come meglio descritto nella relazione del Direttore Generale approvata con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 89 del 21/07/2021, nella fase di adozione del PTPCT 2022-2024 si è proceduto:

- a una revisione degli obiettivi specifici connessi alle misure di trattamento trasversali in essere. Anche in questo caso, l'individuazione e l'attuazione dei citati obiettivi sarà condivisa con l'ente Unione a livello di ambito territoriale ottimale ed in ragione della stretta interdipendenza tra i due enti derivante dal conferimento, in gestione associata, di numerose funzioni e servizi;
- alla descrizione della nuova metodologia che sarà utilizzata per l'analisi e la valutazione del rischio.

E' stata eseguita la mappatura di tutti i processi dell'ente e l'analisi dei processi individuati con riferimento alle singole fasi/attività che compongono gli stessi, pertanto si è proceduto con l'adozione dell'aggiornamento al presente Piano al fine di:

- identificare, analizzare e ponderare i rischi correlati a ciascun processo, sulla base della metodologia che sarà descritta nel prosieguo del presente documento;
- individuare le misure di trattamento specifiche.

3. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione della corruzione

L'attività di predisposizione del PTPCT deve essere svolta esclusivamente da parte di soggetti che operano all'interno dell'amministrazione, dal momento che tale attività presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa dell'ente in quanto è finalizzata all'individuazione delle misure di prevenzione che più si adattano alla fisionomia dell'ente stesso. Al riguardo, la legge n. 190/2012 precisa che l'attività di elaborazione del Piano, ovvero delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012), ma spetta al RPCT. Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 (art. 41, comma 1, lett. g)) hanno confermato tale disposizione.

Inoltre, nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012) in capo al Responsabile per la prevenzione della corruzione, ciascuno dei dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantiene il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

Altresì, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del Responsabile per la prevenzione della corruzione deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

Si indicano qui di seguito, in estrema sintesi, i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione, inclusi i rispettivi principali compiti e funzioni.

Il Sindaco, la Giunta e il Consiglio.

Il Sindaco e la Giunta sono gli organi di indirizzo politico direttamente coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione. L'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo, finalizzato alla creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT, anche in termini di effettiva autonomia dello stesso RPCT.

Il Sindaco designa il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e la Giunta approva il PTPCT ed i suoi aggiornamenti annuali.

Al riguardo, sebbene la legge abbia individuato nella Giunta, anche alla luce dello stretto collegamento tra il PTPCT e il Piano della Performance, l'organo competente ad approvare il Piano, è opportuno rimarcare il ruolo centrale del Consiglio nella definizione della programmazione strategica triennale, da cui

discende la programmazione gestionale (obiettivi esecutivi) sviluppata nell'ambito del Piano della Performance (PEG) e nel presente documento.

In tema di programmazione strategica triennale e per quanto di interesse ai fini del presente documento, si rimanda a quanto già illustrato nel paragrafo 1.5 della Sezione I del presente documento.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione - Responsabile per la trasparenza (RPCT)

Il coordinamento delle strategie di prevenzione della corruzione è affidato al Responsabile per la prevenzione della corruzione, che è stato individuato con Decreto sindacale n. 9 del 27 maggio 2013, nel Segretario Generale, Dott.ssa Vienna Marcella Rocchi.

Relativamente ai suoi compiti e funzioni, il Responsabile della prevenzione della corruzione, fra l'altro, provvede a: predisporre il PTPCT; verificare l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità, nonché proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; verificare, d'intesa con il Responsabile del Servizio competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione; individuare il personale da inserire nei programmi di formazione; contestare le situazioni di incompatibilità ed inconferibilità.

Altresì si precisa che, coerentemente con la disciplina di cui al d.lgs. n. 97/2016, è stata rafforzata l'interazione fra RPCT ed il Collegio di valutazione, che nell'ambito dell'Unione e Comuni ad essa aderenti risulta pienamente consolidata.

Il Segretario Generale ha anche l'incarico di Responsabile per la trasparenza. In tale qualità svolge le attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, provvede all'aggiornamento della Sezione relativa alla trasparenza del PTPCT e svolge le altre funzioni che, in materia, sono assegnate dalla legge. D'ora in avanti, pertanto, il Segretario Generale, viene identificato con riferimento ad entrambi i ruoli come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In linea con le indicazioni fornite in merito dall'aggiornamento 2015 al PNA 2013, confermate nel PNA 2016 e ulteriormente ribadite nel PNA 2019, il RPCT, per lo svolgimento delle proprie funzioni, si avvale tra l'altro della attiva collaborazione di tutti i Responsabili dei Settore, sia in fase di predisposizione che in fase di attuazione delle misure anticorruzione. Al riguardo, si riporta di seguito quanto specificato nel PNA 2019 relativamente al ruolo dei Dirigenti: “Si rammenta che l'art. 1, co. 9, l. 190/2012, prevede alla lettera a), che il PTPCT individui le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, co. 1, lett. a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Dispone, inoltre, alla successiva lettera c) obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

La collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al RPCT e all'organo di indirizzo che adotta il PTPCT di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti”.

Il ruolo del RPCT è stato oggetto di indicazioni anche da parte di ANAC in sede di PNA 2019, aggiornamento 2018 al PNA 2016, di delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, degli “Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022” del 2 febbraio 2022 e di PNA 2022, cui si rinvia.

Le strutture organizzative di supporto

Come già precedentemente sottolineato in merito ai compiti e funzioni dell'organo di indirizzo in materia di prevenzione della corruzione, allo stesso spetta il compito di creare un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT. Al riguardo, nell'Allegato 1 al PNA 2019, si specifica che all'organo di indirizzo spetta il compito, tra gli altri, di “assicurare al RPCT un supporto

concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni”.

Quanto sopra detto era già stato oggetto di analisi nel PNA 2016, laddove l’Autorità, in continuità con quanto prevedeva l’aggiornamento 2015 al PNA 2013, evidenziava che:

“Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, come previsto dall’art. 41 del d.lgs. 97/2016, l’organo di indirizzo dispone «le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei» al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall’altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell’atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l’autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici. Tale struttura, che potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo, può, in una necessaria logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell’amministrazione (si pensi, ad esempio, ai controlli interni, alle strutture di audit, alle strutture che curano la predisposizione del piano della performance). A tal riguardo, è opportuno prevedere un’integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT. Nel PTPC sono esplicitate le soluzioni organizzative adottate in tal senso.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura organizzativa a supporto del RPCT è tanto più evidente anche alla luce delle ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal d.lgs. 97/2016. In tale contesto il RPCT, oltre alla facoltà di chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull’esito delle istanze, deve occuparsi, per espressa disposizione normativa (art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013, come novellato dal d.lgs. 97/2016), dei casi di riesame (sia che l’accesso riguardi dati a pubblicazione obbligatoria o meno)”.

Tutto ciò premesso in considerazione delle ridotte dimensioni organizzative dell’Ente, non risulta possibile istituire una vera e propria struttura di supporto al RPCT.

Tuttavia, considerato l’avvio da parte dell’Unione e dei Comuni ad essa aderenti di un percorso finalizzato all’integrazione e all’attuazione delle politiche pubbliche e degli obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza a livello di ambito territoriale ottimale – che si concretizzerà nella mappatura dei processi congiunta Soliera/Unione e nella condivisione degli obiettivi relativi alle misure trasversali – sarà necessario procedere progressivamente ad un rafforzamento degli strumenti di comunicazione, collaborazione e coordinamento tra i diversi soggetti che, presso i rispettivi enti, saranno a vario titolo coinvolti nell’attuazione di tali politiche e obiettivi.

I Responsabili di Settore

Come già anticipato, il RPCT si avvale della collaborazione Responsabili di Settore i quali, relativamente al Servizio di rispettiva competenza: svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione e dell’autorità giudiziaria (art. 16 del d.lgs. n. 165/2001; art. 20 del D.P.R. n. 3/1957; art.1, comma 3, della legge n. 20/1994; art. 331 c.p.p.); partecipano al processo di gestione del rischio, collaborando con il Responsabile per la prevenzione della corruzione nell’individuazione delle misure di prevenzione; assicurano l’osservanza del Codice di comportamento e l’attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT; adottano le misure gestionali finalizzate alla gestione del rischio di corruzione, quali l’avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale (laddove possibile).

Rete dei referenti settoriali per la prevenzione della corruzione e mappatura dei processi e specificazione delle modalità di coordinamento con il RPCT

Ogni Responsabile di Settore può individuare, all'interno del relativo Servizio, uno o più soggetti referenti per la prevenzione della corruzione. La funzione principale di detti referenti sarà quella di facilitare la comunicazione ed il coordinamento tra il Servizio di appartenenza, da un lato, ed il RPCT dall'altro. Ciò consentirà la formazione di una rete intersettoriale di referenti, che si coordineranno con il RPCT. Per semplicità organizzativa, è opportuno che il referente settoriale per la prevenzione della corruzione coincida con il referente settoriale per la trasparenza.

Dipendenti e collaboratori

In generale, tutti dipendenti e i collaboratori dell'ente partecipano al processo di gestione del rischio, anche osservando le misure contenute nel PTPCT e segnalando le situazioni di illecito e i casi di personale conflitto di interessi.

Ufficio per i Procedimenti Disciplinari

La Convenzione in atti del 28 dicembre 2011 e di cui al prot. gen. dell'Unione delle Terre d'Argine n. 40955, all'art. 4, punto 8, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, i Comuni aderenti riconoscano all'Unione la titolarità gestionale nei processi indicati nell'allegato A della citata Convenzione, tra cui (dati aggiornati in forza della vigente normativa e disposizioni contrattuali):

- l'Ufficio Unico dei Procedimenti Disciplinari, per i procedimenti per i quali è prevista una sanzione superiore al rimprovero verbale (art. 55-bis del d.lgs. 165/2001);
- l'assistenza nei procedimenti disciplinari di competenza dirigenziale; l'assistenza nel contenzioso del lavoro.

Con propria deliberazione della Giunta Comunale il Comune di Soliera ha recepito la delibera della Giunta dell'Unione delle Terre d'Argine n. 28 del 03 aprile 2012, avente ad oggetto la costituzione dell'Ufficio Unico competente per procedimenti disciplinari e per il contenzioso del lavoro.

La responsabilità del predetto Ufficio fa capo al Dirigente del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine, competente per i procedimenti disciplinari rivolti nei confronti del personale non dirigente dell'Unione e di tutti gli enti costituenti la stessa. È stata istituita anche un'apposita Sezione dell'Ufficio dei Procedimenti Disciplinari per la gestione dei procedimenti disciplinari posti a carico dei Dirigenti, avente una struttura collegiale composta dal Segretario Generale dell'Unione e dei Comuni di Carpi e Novi di Modena in qualità di presidente, dal Dirigente del Settore Risorse Umane e dal Segretario Generale dei Comuni di Campogalliano e Soliera.

L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza, provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'Autorità Giudiziaria e propone l'aggiornamento del Codice di comportamento adottato dal Comune.

Il Nucleo di valutazione associato

Il Nucleo di valutazione associato svolge i compiti di cui al "Regolamento degli uffici e dei servizi" e al "Regolamento sistema di monitoraggio, misurazione e valutazione delle prestazioni" nonché quelli previsti da altre disposizioni regolamentari e legislative, correlati, in più ambiti, con quelli del presente Piano.

Sul punto si evidenzia che, anche al fine di separare le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza da quelle del Nucleo di valutazione, in conformità alle indicazioni dell'ANAC, "evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato" nonché di assicurare la compiuta terzietà delle valutazioni, con deliberazione di Giunta Unione n. 64 del 14.06.2023, sono state approvate modifiche e integrazioni ai citati regolamenti, modifiche che hanno innovato la struttura dell'organo determinandone la transizione da collegiale a monocratico (1 componente esterno).

A seguito di procedura ad evidenza pubblica, con decreto del Presidente dell'Unione delle Terre d'Argine n. 32 del 31/10/2024, è stata individuata la dott.ssa Pollina come componente unico del Nucleo di Valutazione.

L'ente promuoverà forme di consultazione e di coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi. Le aspettative e le esigenze degli stakeholders, infatti, si riflettono nell'analisi dei rischi.

Il ruolo della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza rileva sotto il duplice profilo di diritto e dovere alla partecipazione. L'attivo coinvolgimento della società civile è richiamato in molte norme sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione di più alti livelli di trasparenza. Uno dei principali obiettivi perseguiti dal legislatore è quello di tutelare i diritti dei cittadini e attivare forme di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza, sancisce che essa è "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino".

In questa ottica, si richiamano a titolo esemplificativo le forme di partecipazione previste dalla normativa quali l'accesso civico, l'accesso civico generalizzato, le giornate della trasparenza (d.lgs. n. 33/2013), la procedura aperta alla partecipazione per l'adozione dei codici di comportamento delle amministrazioni (art. 1, comma 44, della legge n. 190/2012), la partecipazione di portatori di interessi attraverso la consultazione pubblica prevista in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale (art. 22, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016).

4. La gestione del rischio

4.1 – La metodologia

Per "gestione del rischio" si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio. La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l'adozione del PTPCT è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Come già sottolineato in precedenza, con il presente PTPCT 2025-2027, sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità, nonché in continuità con i precedenti PTPCT e gli obiettivi strategici espressi negli atti di programmazione strategico-gestionale adottati dagli organi di indirizzo del Comune di Soliera, prosegue il percorso di complessiva riforma del sistema di gestione del rischio corruttivo all'interno dell'ente, finalizzato al graduale allineamento con le indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Sulla base delle indicazioni contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019, ribadite nel documento "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022" e dalle quali il PNA 2022 non si discosta, il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento.

Le fasi centrali del processo di gestione del rischio sono le seguenti:

- analisi del contesto (analisi del contesto esterno, analisi del contesto interno);
- valutazione del rischio (identificazione del rischio, analisi del rischio, ponderazione del rischio);
- trattamento del rischio (identificazione delle misure, programmazione delle misure).

A tali fasi centrali, sempre nell'ottica della sopra menzionata logica sequenziale e ciclica, si affiancano due fasi trasversali, ovvero la fase di consultazione e comunicazione e quella di monitoraggio e riesame.

Il processo di identificazione, analisi e ponderazione del rischio è impostato sulle seguenti metodologie di risk assessment:

- a) utilizzare le informazioni già in possesso dell'ambiente di controllo:

- esperienza organizzativa acquisita;
 - precedenti giudiziali (procedimenti avviati e sentenze di condanna della Corte dei Conti e della giurisdizione civile e penale);
 - precedenti disciplinari (procedimenti avviati e sanzioni irrogate); reclami e segnalazioni interne ed esterne;
- b) documentazione prodotta in sede di elaborazione del PTPCT precedente, utilizzare l'esperienza e le competenze del personale:
- interviste individuali dei Responsabili del Settore ed eventuali referenti anticorruzione, condotte dal Responsabile della prevenzione della corruzione.
- c) utilizzare le esperienze di altre pubbliche amministrazioni e le analisi di organismi nazionali e internazionali:
- d) rapporti e relazioni quali, ad esempio:
- il Rapporto della commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione;
 - le Relazioni della Corte dei Conti; le relazioni dell'ANAC; i Rapporti di Transparency International;
 - per gli appalti pubblici: Procurement Toolbox (cassetta degli attrezzi) elaborato dall'OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); Manuale dell'OCSE sulla sensibilizzazione alla corruzione ad uso dei verificatori; "Most common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement" elaborato dalla World Bank; altre metodologie di Public Procurement Risk assessment.

4.2 – Analisi del contesto

Secondo le teorie di *risk management*, il processo di gestione del rischio di corruzione si suddivide in 3 micro fasi:

- analisi del contesto interno ed esterno;
- valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione);
- trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

L'analisi del contesto, esterno ed interno, rappresenta la prima fase del processo di gestione del rischio. Durante questa fase l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, sia in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia in relazione alla propria organizzazione (contesto interno). Si tratta di una fase essenziale ai fini di una corretta gestione del rischio corruttivo, la cui importanza è stata ribadita più volte dall'Autorità nei diversi PNA elaborati sino ad oggi.

4.2.1 – Analisi del contesto esterno

Per quanto riguarda l'analisi del contesto esterno, nel corso dell'aggiornamento 2015 al PNA 2013 l'ANAC ha svolto un'analisi dei PTPC di 1911 amministrazioni rilevando, a seguito del monitoraggio che "La fase maggiormente critica risulta essere l'analisi del contesto esterno, insufficiente o inadeguata nel 96,52% dei PTPC analizzati (addirittura assente nell'84,46% dei casi). In altre parole, è risultata inadeguata la capacità delle amministrazioni di leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali e di tenerne conto nella redazione del PTPC".

Successivamente, nel PNA 2016 l'ANAC ha evidenziato che: "È cresciuta in modo significativo la percentuale delle amministrazioni che ha effettuato l'analisi del contesto esterno. Inoltre, sembrano migliorare anche i livelli qualitativi di tale analisi. Se è vero che il 24,7% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno in un'ottica di mera compliance e, quindi, con dati poco significativi, il 19,9% ha realizzato tale analisi dando anche evidenza dell'impatto dei dati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione. Il restante 9,1%, pur avendo utilizzato dati significativi, non li ha interpretati alla luce delle dinamiche del rischio corruttivo per la propria organizzazione".

Nell'aggiornamento 2017 al PNA 2016, l'ANAC ha evidenziato che "A fronte di una riduzione complessiva, rispetto alla precedente rilevazione, del numero di amministrazioni che non ha effettuato

l'analisi del contesto esterno - ad eccezione delle Regioni - è tuttavia evidente la necessità di migliorare la capacità delle amministrazioni di saper leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali in funzione del rischio corruttivo cui possono essere esposte e di tenerne conto nella redazione del Piano. Circa il 73% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno, segnando un netto aumento rispetto alle rilevazioni passate. Il 34%, tuttavia, lo fa utilizzando pochi dati o dati poco significativi, mentre il 28%, pur disponendo di una buona base di dati (pertinenti e significativi), non utilizza le informazioni per illustrare l'impatto di tali variabili sul rischio corruzione. Solo il 10% realizza le analisi dando evidenza dell'impatto dei dati rilevati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione".

Altresì, nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016, l'ANAC ha evidenziato che "A parte qualche eccezione ... si è ridotta complessivamente la percentuale di amministrazioni inadempienti ed è migliorato significativamente, per tutti i comparti in esame, il numero di amministrazioni che hanno realizzato l'analisi del contesto esterno in maniera pertinente. Si evidenzia, dunque, l'impegno delle amministrazioni che, cogliendo le indicazioni contenute in particolare nel PNA 2015, hanno iniziato a sviluppare analisi del contesto esterno ricercando e interpretando informazioni pertinenti, al fine di comprendere meglio come le dinamiche di contesto possono incidere sulla propria esposizione al rischio corruttivo".

Nel documento "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022", l'Autorità ha evidenziato che "A voler incrociare i dati di chi ha fatto l'analisi del contesto esterno e di chi anche quella del contesto interno si nota che l'81,4% (1348 amministrazioni) ha svolto entrambe le analisi. Un dato sicuramente positivo.

La percentuale invece di quelle amministrazioni (93) che non ha fatto né l'analisi del contesto esterno né di quello interno è estremamente contenuta (5,6%)".

Nel PNA 2022, allegato 11, l'Autorità evidenzia che "La quasi totalità delle amministrazioni (86,2%) ha svolto l'analisi del contesto esterno ovvero individuato le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare e che possono o meno condizionare il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Si registra il tendenziale incremento dello svolgimento dell'analisi del contesto esterno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa dal 79% negli enti con meno di 10 dipendenti, al 92% negli enti da 20 a 49 fino al 95,7% negli enti da 50 a 499 unità di personale.

In ogni caso, le amministrazioni che non svolgono ancora l'analisi del contesto esterno sono soprattutto quelle che si connotano per l'assenza o carenza di personale. Singolare, però, che vi sia un 5% di amministrazioni con più 499 dipendenti che non svolge tali analisi".

Da ultimo, nell'Allegato 1 al PNA 2019, l'Autorità ha sottolineato che l'analisi del contesto esterno ha un duplice obiettivo, ovvero quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

L'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio e del settore specifico di intervento, nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, anche favorendo l'eventuale verificarsi di fenomeni corruttivi.

Pertanto, l'analisi del contesto esterno, rappresenta per l'amministrazione una fase preliminare indispensabile al fine di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche in considerazione delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera.

Operativamente, l'analisi del contesto esterno si snoda in due principali attività: l'acquisizione dei dati rilevanti e l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

L'Allegato 1 al PNA 2019, relativamente alle fonti esterne dei dati rilevanti ai fini dell'analisi del contesto esterno, afferma che "Riguardo alle fonti esterne, l'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di

banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.). Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato ecc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei conti o Corte Suprema di Cassazione)”.

Inoltre, ai sensi di quanto previsto dall’art. 1, comma 6, della legge n. 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi RPCT, un supporto tecnico in tal senso anche nell’ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali.

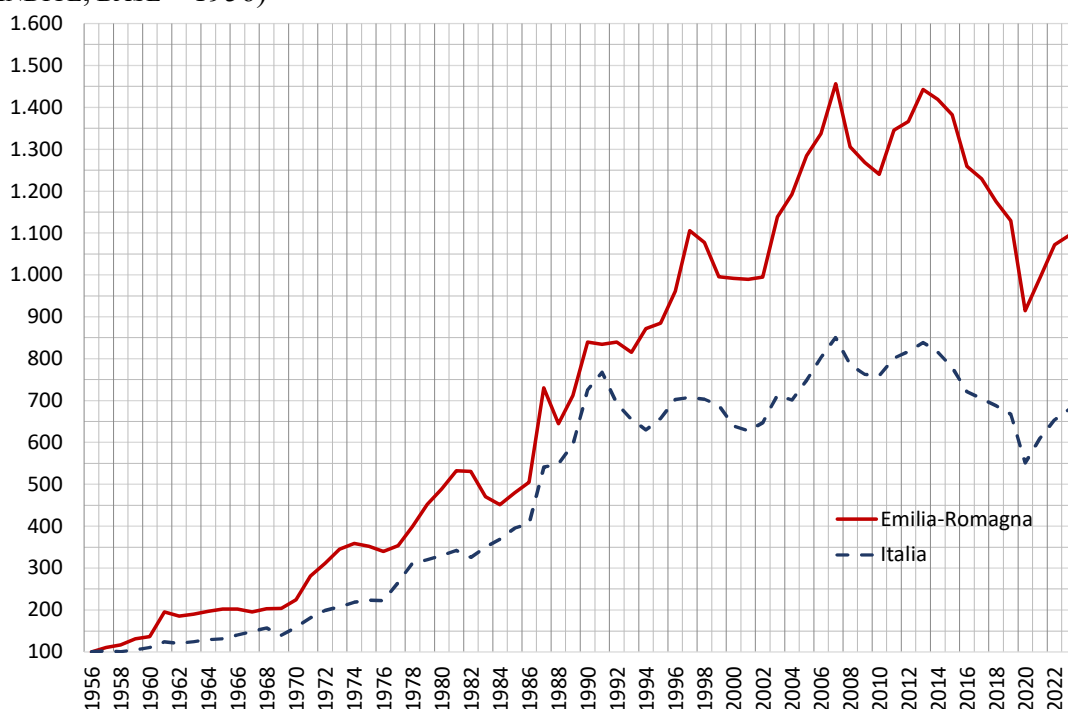
4.2.1.1 – Il contesto regionale

Scenario economico-sociale regionale

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l’Italia e le sue regioni hanno conosciuto una forte crescita dei reati, in modo particolare dei furti e delle rapine. I tratti di tale fenomeno in Emilia-Romagna hanno assunto una particolare rilevanza già dall’inizio in cui ha iniziato a manifestarsi, ma solo dagli anni Novanta in poi si sono accentuati in misura considerevole rispetto al resto dell’Italia e di molte regioni simili anche dal punto di vista socioeconomico (v. grafico 1).

GRAFICO 1:

REATI DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA TRA IL 1956 E IL 2023 (NUMERI INDICE, BASE = 1956)



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell’Interno.

Il numero dei reati denunciati alle forze di polizia in questi quasi settant’anni offre una prima, benché approssimativa indicazione in proposito ¹ : le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono raddoppiate in soli cinque anni, mentre nel resto dell’Italia ciò avverrà agli inizi degli anni Settanta, quando l’Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati rispetto a quelli denunciati nel 1956; alla metà degli anni Settanta il numero dei reati della nostra regione era pari a

¹ Trattandosi delle denunce, il dato infatti non può che essere parziale, in quanto, come è noto, non tutti i reati o gli illeciti commessi sono denunciati dai cittadini o scoperti dalle forze di polizia. A seconda del tipo di reato, esiste pertanto una quota sommersa di reati più o meno rilevante che non viene computata nelle statistiche ufficiali, ma la si può conoscere e stimare mediante apposite indagini di popolazione che prendono il nome di indagini di vittimizzazione.

66.000 e all'inizio degli Ottanta a 100.000, a 133.000 nel 1987, a 153.000 nel 1990, a 200.000 nel 1997 e a 266.000 nel 2007. Dopo una lunga e ininterrotta fase ascendente, con il 2013 ne è iniziata una di segno opposto, con picchi e cadute, ma, in generale, caratterizzata da una tendenza deflattiva delle denunce fino a raggiungere quota 167.000 nell'anno della pandemia. Nell'ultimo triennio vi è stata una ripresa della curva, ciò nonostante, la soglia attuale dei reati denunciati nella nostra regione è ancora ai livelli di inizio millennio (poco meno di 200 mila nel 2023).

La massa dei delitti considerati nel loro insieme offre naturalmente un'indicazione di massima dello stato della criminalità di un territorio o di un periodo storico, le cui specificità possono essere colte soltanto osservando i singoli reati, le loro caratteristiche e gli andamenti nel tempo.

Ai fini della redazione del presente documento, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui delitti contro la Pubblica amministrazione e di tralasciare altre forme di criminalità non attinenti - quantomeno non direttamente - ai temi del documento medesimo, come, ad esempio, la criminalità violenta o predatoria. Considerato lo stretto legame che diversi osservatori hanno riscontrato tra il reato di corruzione - tra i più esecrabili tra tutti quelli commessi ai danni della Pubblica amministrazione - e il riciclaggio, un focus sarà dedicato appunto anche al riciclaggio di capitali illeciti. A partire dai risultati emersi da una recente indagine campionaria realizzata dall'Istituto nazionale di statistica dedicata al tema della vittimizzazione, una sezione del documento, infine, si focalizzerà sugli atteggiamenti e la percezione dei cittadini e delle famiglie riguardo al fenomeno della corruzione seguendone anche laddove possibile i cambiamenti nel tempo.

Come è noto, appartengono alla categoria dei delitti contro la Pubblica amministrazione una serie di comportamenti particolarmente gravi lesivi dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Tali reati sono disciplinati nel Titolo II del Libro II del Codice penale (artt. 314 - 360 c.p.) e si suddividono in due categorie sulla base del soggetto attivo che li commette: da un lato, infatti, vi sono i delitti commessi dai pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio o esercenti di servizio di pubblica utilità nell'ambito delle loro funzioni per un abuso o uso non conforme alla legge del potere riconosciutogli dalla legge medesima; dall'altro lato, invece, vi sono i delitti dei privati (cosiddetti reati ordinari), i cui comportamenti tendono ad ostacolare il regolare funzionamento della Pubblica amministrazione o ne offende il prestigio (per esempio attraverso la violenza o la resistenza all'autorità pubblica, l'oltraggio al pubblico ufficiale, ecc.).

Di questi delitti ne sono stati selezionati alcuni anche in ragione della disponibilità dei dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica. Si tratta, in particolare, dei delitti commessi da pubblici ufficiali di cui le forze di polizia sono venute a conoscenza. Tali dati, come è possibile immaginare, restituiscono un'immagine parziale del fenomeno della delittuosità ai danni della Pubblica amministrazione, e ciò dipende non solo dal fatto che, come appena detto, si riferiscono a una selezione dei possibili delitti contro l'amministrazione pubblica, ma perché una quota di essi, così come accade per qualsiasi tipo di reato - e nel caso specifico probabilmente più di altre forme di delittuosità - sfugge al controllo delle istituzioni penali perché non viene denunciata o scoperta dagli organi investigativi. All'origine di molti di questi reati - si pensi ad esempio alla corruzione - risiede infatti un'intesa tra una cerchia ristretta di beneficiari, i quali hanno tutto l'interesse a non farsi scoprire dall'autorità pubblica per evitare le ricadute avverse che potrebbero derivare dalla loro condotta illegale sia in termini di riprovazione sociale che di condanna penale. È inutile dire, inoltre, che la misura di tali fenomeni è data anche dalla dotazione di risorse - sia materiali che normative - di cui dispongono gli organi giudiziari e di polizia, dalla capacità investigativa e dalle motivazioni degli inquirenti, oltre che dall'attenzione pubblica riposta su di essi in un determinato momento storico. Per tutte queste ragioni, i dati che si esamineranno qui non rispecchiano tanto l'effettiva diffusione dei delitti commessi contro la Pubblica amministrazione, bensì ne mostrano la misura rispetto a quanto è perseguito e scoperto sotto il profilo penale-investigativo limitatamente ai pubblici ufficiali.

I reati oggetto di analisi sono i seguenti: peculato (Art. 314 c.p.); peculato mediante profitto dell'errore altrui (Art. 316 c.p.); malversazione di erogazioni pubbliche (Art. 316-bis c.p.); indebita percezione di erogazioni pubbliche (Art. 316-ter c.p.); concussione (Art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (Art. 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (Art. 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (Art. 319-ter c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (Art. 319-quater c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (Art. 320 c.p.); pene per il corruttore (Art. 321 c.p.); istigazione alla corruzione (Art. 322 c.p.); peculato, concussione, induzione indebita a dare o

promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (Art. 322-bis c.p.); abuso d'ufficio (Art. 323 c.p.)²; utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (Art. 325 c.p.); rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (Art. 326 c.p.); rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.); rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (Art. 329 c.p.); interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (Art. 331); sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa. (Art. 334 c.p.); violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (Art. 335 c.p.).

Di questi reati si esamineranno gli sviluppi e l'incidenza che hanno avuto in Emilia-Romagna e nelle sue province in un arco temporale relativamente lungo, vale a dire dal 2008 al 2022 (che è l'ultimo anno per il quale i dati sono stati resi pubblici dal Ministero dell'Interno e dall'Istat).

I numeri dei delitti contro la Pubblica amministrazione

Benché una quota particolarmente difficile da stimare sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione e denunciati costituiscono comunque una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno³.

Come infatti si può osservare nella tabella sottostante, negli ultimi quindici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati quasi seimila - in media circa quattrocento ogni anno -, corrispondenti a poco più del 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati in tutto il Nord-Est. Osservandone la composizione nei dettagli, si deduce che più quasi il 60% si riferiscono a violazioni agli articoli 334 e 335 del Codice penale, due delitti, questi, che si concretizzano con la sottrazione o il danneggiamento di cose sottoposte a sequestro da parte di chi ne ha la custodia allo scopo di favorire intenzionalmente il proprietario o che, per negligenza, ne provoca la distruzione o ne agevola la sottrazione. Ancora, l'11,8% dei reati in esame riguardano quello che è stato fino a poco tempo fa l'abuso d'ufficio, il 7,2% l'interruzione di un servizio pubblico o pubblica necessità, il 7% il rifiuto di atti di ufficio, il 4,3% l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il 4,1% il peculato, il 2,4% l'istigazione alla corruzione, l'1,1% la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, circa l'1% la concussione, mentre tutti gli altri reati costituiscono complessivamente il 2,7% (157 casi in numero assoluto, di cui 49 riguardano la rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e 43 il reato previsto all'art. 321 del c.p., ovvero le pene per il corruttore).

La tabella 2 riporta i tassi e la tendenza storica di questi reati dell'Emilia-Romagna, dell'Italia e del Nord-Est. I tassi esprimono il peso o l'incidenza dei reati in questione sulla popolazione di riferimento, mentre la tendenza ne mostra gli sviluppi nel tempo in termini di crescita, diminuzione o stabilità⁴.

² Come è noto, l'abuso d'ufficio è un delitto abrogato di recente dall'art. 1, comma 1, lettera b) della L. 9 agosto 2024, n. 114 (c.d. Legge Nordio). Tuttavia, pur non avendo più alcuna rilevanza nel nostro ordinamento, è forse il caso di ricordare che fino alla sua abrogazione ha costituito uno dei reati più frequenti - e neppure tra i meno gravi - tra quelli commessi ai danni della Pubblica amministrazione, di cui ne disponiamo una lunga serie storica e che riteniamo possa essere utile per avere un quadro complessivo della fenomenologia oggetto di questo documento.

³ In media i reati contro la pubblica amministrazione costituiscono meno dello 0,2% delle denunce, mentre ad esempio i furti e le rapine sono quasi il 60%, i danneggiamenti superano il 10% e i reati violenti il 5%. Trattandosi di eventi con bassa numerosità, quando è necessario la grandezza di questi fenomeni sarà espressa con i valori assoluti, evitando per tanto di utilizzare le percentuali per non incorrere in interpretazioni fallaci.

⁴ Si tratta di tassi e di una tendenza media poiché sono stati calcolati sull'intero periodo considerato. Va da sé, pertanto, che tali valori possono risultare diversi da un anno all'altro della serie storica. Della tendenza, contrariamente ai tassi, si è preferito riportare la simbologia in termini di diminuzione (-), crescita (+), stazionarietà (=) perché i valori numerici, a causa della bassa numerosità dei reati, avrebbero indotto a conclusioni fuorvianti.

TABELLA 1:

DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2022 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	41.053	31,1	3.613	29,6	2.047	35,1
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	32.308	24,5	2.351	19,3	1.364	23,4
Abuso d'ufficio	17.335	13,1	1.707	14,0	689	11,8
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	9.445	7,2	891	7,3	422	7,2
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	12.062	9,1	1.011	8,3	406	7,0
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	5.190	3,9	961	7,9	249	4,3
Peculato	5.355	4,1	640	5,2	236	4,1
Istigazione alla corruzione	2.468	1,9	326	2,7	139	2,4
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	1.468	1,1	152	1,2	63	1,1
Concussione	1.410	1,1	134	1,1	52	0,9
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	783	0,6	118	1,0	49	0,8
Pene per il corruttore	1.053	0,8	105	0,9	43	0,7
Malversazione di erogazioni pubbliche	610	0,5	80	0,7	20	0,3
Induzione indebita a dare o promettere utilità	366	0,3	32	0,3	16	0,3
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	235	0,2	19	0,2	9	0,2
Corruzione in atti giudiziari	147	0,1	10	0,1	8	0,1
Corruzione per l'esercizio della funzione	376	0,3	23	0,2	7	0,1
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	316	0,2	8	0,1	2	0,0
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	29	0,0	5	0,0	2	0,0
Utilizzazione invenzioni, ecc.	6	0,0	2	0,0	1	0,0
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	22	0,0	3	0,0	0	0,0
TOTALE	132.037	100,0	12.191	100,0	5.824	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Riguardo ai tassi, quelli dell'Emilia-Romagna risultano nettamente sotto la media italiana, ma superano, seppure in misura contenuta, quelli del Nord-Est. Volendo dare una misura complessiva dell'incidenza di questi reati nei tre contesti territoriali, si dirà che l'Emilia-Romagna esprime un tasso generale di delittuosità contro la Pubblica amministrazione di 6,4 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 10,6 e il Nord Est di 5,1 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva un generale aumento dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est, in particolare l'abuso d'ufficio, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il peculato, la concussione i reati corruttivi.

Una sintesi utile di quanto illustrato finora è riportata nella tavola 3. Nella tavola, in particolare, sono riportati quattro indici di criminalità ottenuti accorpando le fattispecie esaminate fin qui nel dettaglio, ciascuno dei quali denota una specifica attività criminale contro la Pubblica amministrazione diversa da tutte le altre sia sotto il profilo della gravità che gli viene attribuita dal Codice penale che degli attori coinvolti.

Il primo di questi indici designa l'abuso di funzione, il quale è stato ottenuto dall'accorpamento dei reati di abuso d'ufficio, rifiuto e omissione di atti d'ufficio, rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio, utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio; il secondo indice designa l'appropriazione indebita ed è costituito dai reati di peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, indebita percezione di erogazioni pubbliche, malversazione di erogazioni pubbliche; il terzo indice connota l'ambito della corruzione - intesa sia nella forma passiva che attiva - ed è costituito dai reati di concussione, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, corruzione in atti giudiziari, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, induzione indebita a dare o promettere utilità, istigazione alla corruzione, concussione, corruzione di membri e funzionari di organi di Comunità europee o internazionali, pene per il corruttore; l'ultimo indice, infine, è stato ottenuto accorpando i reati di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità, dalla sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro e dalla violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro e si riferisce perciò a una categoria generica di

reati contro la Pubblica amministrazione denominata appunto altri reati contro la P.A.

TABELLA 2:

TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2022.

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	3,3	-	1,5	-	2,3	-
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	2,6	-	1,0	-	1,5	-
Abuso d'ufficio	1,4	-	0,7	+	0,8	+
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	0,8	-	0,4	-	0,5	-
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	1,0	-	0,4	-	0,4	-
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	0,4	+	0,3	+	0,3	+
Peculato	0,4	+	0,4	+	0,3	+
Istigazione alla corruzione	0,2	-	0,1	-	0,2	+
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	0,1	=	0,1	+	0,1	+
Concussione	0,1	-	0,1	-	0,1	+
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	0,1	-	0,0	-	0,1	-
Pene per il corruttore	0,1	+	0,0	+	0,0	+
Malversazione di erogazioni pubbliche	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione in atti giudiziari	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione per l'esercizio della funzione	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Utilizzazione invenzioni, ecc.	0,0	-	0,0	-	0,0	///
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	0,0	=	0,0	-	0,0	///
TOTALE	10,6	+	5,1	+	6,4	+

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

I rilievi più interessanti che emergono dalla tabella si possono così sintetizzare:

- **L'abuso di funzione**⁵ in Emilia-Romagna è un fenomeno che incide meno rispetto alla gran parte delle regioni, benché nei quasi quindici anni considerati sia aumentato rispecchiando una tendenza riscontrabile a livello nazionale. In genere i reati che lo connotano sono più diffusi nelle regioni del Centro-Sud, meno in quelle del Nord Italia (v. figura 1 in appendice). Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è infatti pari a 1,3 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 2,4 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove questo valore risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Parma (2,7 ogni 100 mila abitanti), Forlì-Cesena (2,4 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (2,1 ogni 100 mila abitanti).
- **L'appropriazione indebita**⁶ nella nostra regione incide meno che nel resto della Penisola. Solo la Sardegna, infatti, presenta valori dell'indice inferiori a quelli dell'Emilia-Romagna. In termini generali, il valore di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,6 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 0,9 ogni 100 mila abitanti. La provincia dove si registra un valore decisamente superiore alla media regionale di questo fenomeno è Ravenna, il cui tasso è pari a 2 ogni 100 mila abitanti, benché la tendenza, diversamente da quanto accade nelle altre province - fatta eccezione di Forlì-Cesena - è in netta diminuzione.
- **La corruzione**⁷ in Emilia-Romagna incide meno che in gran parte del resto della Penisola. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,4 ogni 100 mila abitanti - un

⁵ Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di abuso di ufficio, il cui peso in termini numerici assorbe più dei due terzi delle denunce.

⁶ Tale fenomeno è connotato principalmente dal reato di peculato e di indebita percezione di erogazioni pubbliche, il cui peso assorbe, nel primo caso la metà delle denunce e nel secondo poco meno della metà.

⁷ Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di istigazione alla corruzione, il cui peso assorbe circa il 40% delle denunce. Tale fenomeno, pertanto, configura in larga parte l'aspetto passivo della corruzione, benché non manchino i casi di corruzione attiva.

valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 0,6 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove il valore dell'indice risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Ferrara (0,9 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (0,9 ogni 100 mila abitanti). Diversamente da quanto accade nel resto dell'Italia, la tendenza di questo fenomeno nella nostra regione è in crescita, fatta eccezione della provincia di Piacenza dove, al contrario, è in calo.

- **Gli altri reati contro la P.A.** in Emilia-Romagna incidono meno che nel resto dell'Italia, ma in misura più elevata rispetto alle altre regioni del Nord-Est. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale, infatti, per l'Emilia-Romagna è pari a 4,2 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 6,7 e del Nord-Est di 2,9 ogni 100 mila abitanti. La tendenza di questi reati è in diminuzione in tutti i contesti territoriali presi in esame.

TABELLA 3:

INCIDENZA E TENDENZA DI ALCUNI FENOMENI CRIMINALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, NEL NORD-EST, IN EMILIA-ROMAGNA E NELLE SUE PROVINCE. PERIODO 2008-2022. TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

	ABUSO DI FUNZIONE			APPROPRIAZIONE INDEBITA			CORRUZIONE			ALTRI REATI CONTRO LA P.A.		
	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza
Italia	30.215	2,4	+	11.471	0,9	+	7.545	0,6	-	82.806	6,7	-
Nord-est	2.843	1,2	+	1.689	0,7	+	804	0,3	+	6.855	2,9	-
Emilia-Romagna	1.147	1,3	+	507	0,6	+	337	0,4	+	3.833	4,2	-
Piacenza	53	1,2	+	29	0,7	+	31	0,7	-	162	3,8	-
Parma	179	2,7	+	42	0,6	+	42	0,6	+	293	4,4	-
Reggio Emilia	78	1,0	+	29	0,4	+	33	0,4	+	669	8,5	-
Modena	123	1,2	+	56	0,5	+	39	0,4	+	619	5,9	-
Bologna	290	1,9	+	89	0,6	+	44	0,3	+	1.042	7,0	-
Ferrara	88	1,7	+	50	1,0	+	46	0,9	+	232	4,4	-
Ravenna	86	1,5	+	116	2,0	-	28	0,5	+	360	6,2	-
Forlì-Cesena	144	2,4	+	58	1,0	-	25	0,4	+	230	3,9	-
Rimini	103	2,1	+	33	0,7	+	47	0,9	+	226	4,6	-

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

I numeri del riciclaggio

Riciclaggio e corruzione sono due fenomeni che si intrecciano e spesso fanno parte dello stesso sistema di criminalità economica e organizzata. Insieme sono in grado di alterare l'economia e il mercato, di condizionare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e per-sino di minacciare, quando assumono una rilevanza sistemica, gli assetti democratici di un paese.

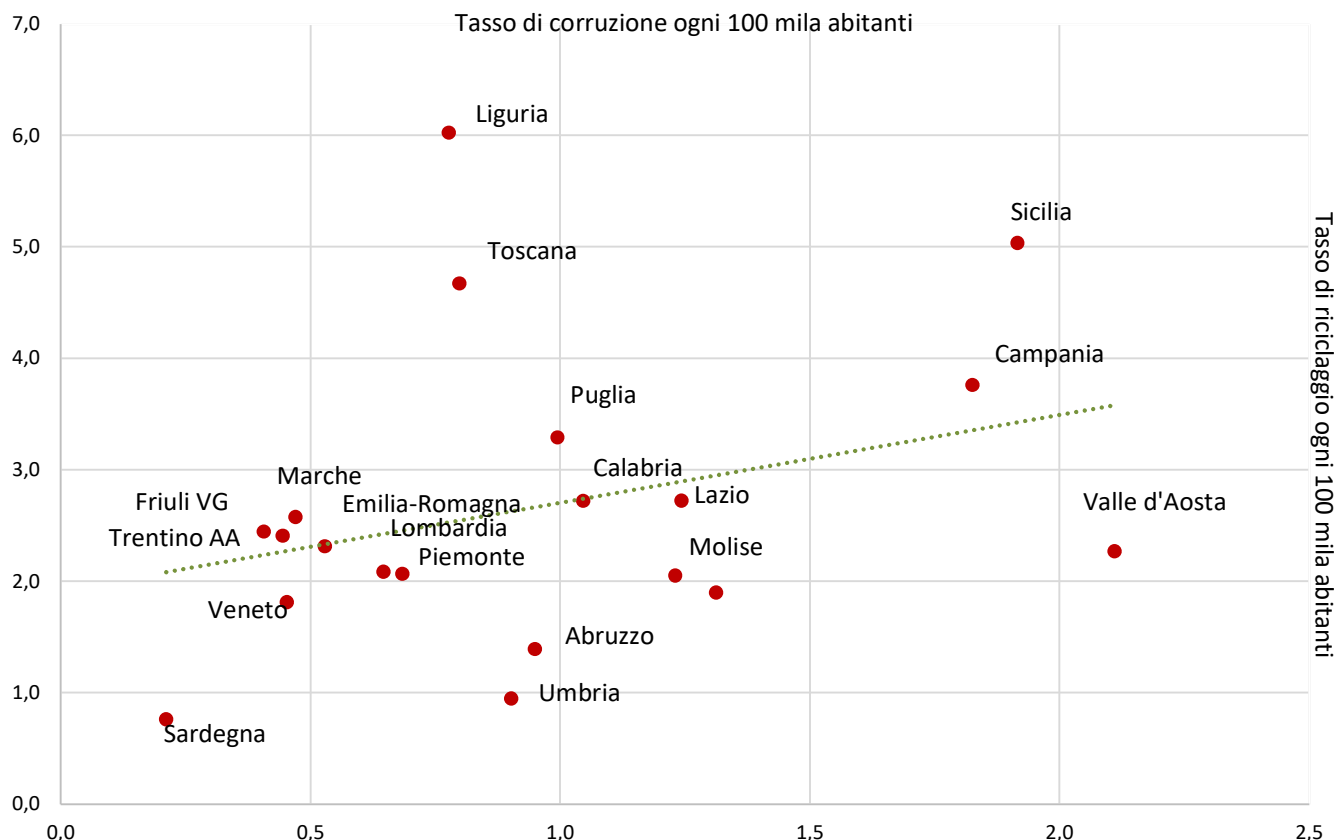
Al pari di tutti i capitali accumulati illecitamente, è noto infatti che anche i ricavi della corruzione ottenuti ad esempio da tangenti o appalti truccati sono sottoposti a elaborate operazioni di riciclaggio per poterne disperdere la natura illecita al fine di essere successivamente investiti nell'economia legale (es. investimenti immobiliari, acquisizioni di imprese, ecc.)⁸.

Ai fini della redazione di questo documento, ciò induce a esaminare i due reati insieme considerandoli speculari. Del resto la distribuzione congiunta dei due fenomeni, così com'è raffigurata nel grafico sotto, ammetterebbe questo tipo di analisi. Dalla lettura del grafico appare infatti evidente la comune tendenza tra corruzione e riciclaggio, tale per cui al crescere di una, in genere, aumenta l'altro. Accade così che le regioni che detengono tassi elevati di corruzione siano anche quelle dove il reato di riciclaggio è più frequente e viceversa. (v. grafico 2).

⁸ Va detto che oltre ai corrotti altri soggetti ricorrono alla pratica del riciclaggio, come ad esempio gli evasori fiscali o i gruppi della criminalità organizzata, i quali, allo stesso modo dei corrotti, tendono a bonificare i capitali accumulati illecitamente mediante dei professionisti disposti a offrire loro servizi e sofisticate operazioni. Il riciclaggio dei capitali illeciti avviene infatti generalmente in più fasi e una molteplicità di canali che si vanno affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

GRAFICO 2:

DISTRIBUZIONE DEI TASSI DI CORRUZIONE E DI RICICLAGGIO IN ITALIA PER REGIONI RICAVALTI DAI DATI DELLE DENUNCE (TASSI MEDI PER 100 MILA RESIDENTI). ANNI 2008-2022



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Alla luce di quanto appena detto, non vi è dubbio, quindi, che un efficace ostacolo posto all'utilizzo e al reimpiego dei proventi illeciti possa contribuire a ridurre la corruzione o a prevenirla. D'altra parte, va da sé che la lotta alla corruzione limiterebbe in una qualche misura il riciclaggio, benché le fonti da cui quest'ultimo si alimenta vanno ben oltre gli scambi corruttivi per estendersi ad altre - e probabilmente più remunerative - attività cri-minali, quali, ad esempio, il traffico degli stupefacenti.

A questo proposito, occorre evidenziare che nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata e ai corrotti si è molto concentrata proprio sull'attacco ai capitali di origine illecita e ciò è avvenuto anche grazie al supporto di un sistema di prevenzione che ha costituito un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi pro-venti.

In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF)⁹ rappresenta l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni alle autorità competenti di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori. Su queste informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone e ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

Volgendo ora brevemente lo sguardo ai dati aggregati di queste operazioni, con circa 95 mila segnalazioni trasmesse in circa quindici anni all'UIF da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori attivi nel territorio regionale, l'Emilia-Romagna risulta essere la quinta regione in Italia per numero di operazioni sospette segnalate - dopo la Lombardia, il Lazio, la Campania e il Veneto -, sebbene l'incidenza di queste operazioni sulla popolazione in regione risulti inferiore alla media dell'Italia e ben lontana da altre regioni (135 segnalazioni contro 143 ogni 100 mila abitanti (v. tabella 4).

⁹ L'UIF è istituita presso la Banca d'Italia col d.lgs. n. 231 del 2007, che è la cornice legislativa dell'antiriciclaggio in Italia.

TABELLA 4:

OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO SEGNALATE DAI SOGGETTI OBBLIGATI ALL'UIF IN ITALIA. PERIODO 2008-2023.
(VALORI ASSOLUTI, VALORI RELATIVI, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI, TENDENZA DI LUNGO E BREVE PERIODO)

	Frequenza assoluta	Frequenza relativa (%)	Tassi 100 mila ab.	Tendenza 2008/2023	Tendenza 2022/2023
Piemonte	86.469	6,3	124	767,9	-3,0
Valle d'Aosta	2.746	0,2	136	2.183,3	-16,2
Liguria	34.928	2,6	140	1.168,1	-0,2
Lombardia	265.574	19,5	168	628,8	-0,7
Veneto	102.401	7,5	131	1.039,1	-6,7
Trentino-Alto Adige	18.534	1,4	110	1.734,6	-13,4
Friuli-Venezia Giulia	22.213	1,6	114	708,7	-7,7
Emilia-Romagna	94.981	7,0	135	897,4	3,8
Toscana	86.134	6,3	145	918,5	-3,6
Marche	33.381	2,4	136	1.264,0	-0,9
Umbria	12.343	0,9	88	1.041,0	-1,4
Lazio	159.318	11,7	176	693,6	-17,6
Campania	156.137	11,5	170	1.083,3	-13,1
Abruzzo	19.852	1,5	95	644,3	-19,3
Molise	5.146	0,4	105	951,3	-32,0
Puglia	69.666	5,1	108	1.005,4	-21,7
Basilicata	8.456	0,6	93	1.173,1	10,3
Calabria	36.650	2,7	119	724,7	-4,6
Sicilia	77.297	5,7	97	1.500,0	-3,0
Sardegna	19.436	1,4	74	1.119,8	-6,3
Italia	1.362.854	100,0	143	969,1	-3,2

Fonte: nostra elaborazione su dati UIF, Banca d'Italia.

Se, come appena visto, la distribuzione territoriale delle operazioni segnalate cambia notevolmente tra le regioni, rispecchiandone in una qualche misura la dimensione economica e/o sociale, comune ai diversi territori è invece la tendenza delle stesse nel lungo periodo, cresciuta ovunque ininterrottamente nei quindici anni considerati, tranne che nel biennio 2022-2023, quando, per la prima volta, è stata registrata dappertutto un'apprezzabile flessione. A ciò fa eccezione l'Emilia-Romagna (e la Basilicata), dove le segnalazioni sono cresciute di quasi quattro punti percentuali (v. tabella 5). Per quanto possa sembrare sfavorevole, il fatto che le operazioni segnalate in Emilia-Romagna continuino ad aumentare nel tempo non va considerato come un segnale necessariamente negativo, tanto più se si considera il fatto che si tratta di operazioni sospette di cui gli organi competenti ne devono ancora accertare la rilevanza, ma è più probabile che rappresenti innanzitutto una conferma, laddove si trattasse realmente di operazioni di riciclaggio, di quanto il nostro territorio per la sua ricca economia sia costantemente sottoposto a tentativi di infiltrazione criminale, e, in secondo luogo, una prova dell'attenzione degli operatori del settore riposta sui flussi finanziari movimentati in regione.

Le denunce giunte alle forze di polizia per il reato di riciclaggio in parte confermano il quadro rappresentato fin qui. Con quasi mille e seicento denunce in circa quindici anni, l'Emilia-Romagna risulta infatti tra le prime sette regioni per numero di reati riguardanti il riciclaggio - con la Campania, la Lombardia, la Toscana, il Lazio, la Puglia e la Sicilia -, benché l'incidenza pro capite di questo reato, ancora una volta, risulti inferiore della media dell'Italia (2,3 contro 2,6 ogni 100 mila abitanti) (v. tabella 5).

TABELLA 5:

REATI DI RICICLAGGIO DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN ITALIA. PERIODO 2008-2023. (VALORI ASSOLUTI, VALORI RELATIVI, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI, TENDENZA DI LUNGO E BREVE PERIODO)

	Frequenza assoluta	Frequenza relativa (%)	Tassi 100 mila ab.	Tendenza 2008/2023	Tendenza 2022/2023
Piemonte	1.402	5,6	2,0	-30,4	-28,4
Valle d'Aosta	46	0,2	2,3	-40,0	0,0
Liguria	1.461	5,8	5,9	-34,2	8,7
Lombardia	3.253	12,9	2,1	-4,0	0,0
Veneto	1.401	5,6	1,8	148,4	-28,0
Trentino Alto Adige	398	1,6	2,4	160,0	-27,8
Friuli-Venezia Giulia	457	1,8	2,4	-67,9	12,5
Emilia-Romagna	1.586	6,3	2,3	-14,5	-21,3
<i>Piacenza</i>	75	4,8	1,6	-83,3	-66,7
<i>Parma</i>	110	7,0	1,5	75,0	75,0
<i>Reggio nell'Emilia</i>	125	8,0	1,5	-16,7	-28,6
<i>Modena</i>	535	34,1	4,8	25,0	-66,7
<i>Bologna</i>	290	18,5	1,8	-36,0	-11,1
<i>Ferrara</i>	72	4,6	1,3	75,0	250,0
<i>Ravenna</i>	163	10,4	2,6	175,0	-35,3
<i>Forlì-Cesena</i>	89	5,7	1,4	-75,0	-50,0
<i>Rimini</i>	109	7,0	2,1	-20,0	33,3
<i>Piacenza</i>	75	4,8	1,6	-83,3	-66,7
Toscana	2.661	10,6	4,5	7,0	22,0
Marche	620	2,5	2,5	16,7	-6,7
Umbria	136	0,5	1,0	37,5	83,3
Lazio	2.454	9,7	2,7	-6,6	12,8
Campania	3.478	13,8	3,8	33,7	-9,2
Abruzzo	289	1,1	1,4	-44,4	36,4
Molise	106	0,4	2,2	22,2	-8,3
Puglia	2.136	8,5	3,3	24,1	14,3
Basilicata	172	0,7	1,9	66,7	0,0
Calabria	827	3,3	2,7	-51,4	-30,8
Sicilia	1.812	7,2	2,3	-22,0	-18,3
Sardegna	518	2,1	2,0	53,3	-25,8
Italia	25.213	100,0	2,6	-1,9	-6,0

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Nel quadro regionale, Modena risulta la provincia con il maggior numero di denunce per riciclaggio (più di due terzi di esse riguardano infatti questa provincia) e dove il reato ha la più alta incidenza pro capite (4,8 reati ogni 100 mila abitanti), mentre Ferrara, al contrario, è quella con meno denunce e il tasso pro capite più basso, ma, diversamente da Modena e di altre province, è anche il territorio dove nell'ultimo biennio le denunce sono aumentate in misura significativa, così come è avvenuto nella provincia di Parma e di Rimini (v. tabella 5).

La corruzione: il punto di vista dei cittadini

Come si è visto finora, l'incidenza dei reati commessi ai danni della Pubblica amministrazione e denunciati nella nostra regione è più bassa in confronto ad altri contesti territoriali¹⁰. Tale rilievo trova una parziale conferma nei dati che l'Istat rileva periodicamente con un'indagine di popolazione dedicata alla sicurezza dei cittadini, all'interno della quale è inserito un modulo di domande appositamente dedicato alla corruzione con l'obiettivo di stimare il numero di persone coinvolte in dinamiche corruttive e di tracciare l'immaginario collettivo rispetto a questi tipi di fenomeni¹¹.

Guardando ai principali risultati di questa indagine, è possibile infatti notare che la corruzione nella nostra regione coinvolge in genere una percentuale inferiore di persone rispetto alla media italiana. Solo il 7%

¹⁰ Diverso è invece il caso di altre forme di criminalità, come ad esempio la criminalità predatoria, i cui tassi di delittuosità dell'Emilia-Romagna in genere superano decisamente quelli nazionali.

¹¹ Occorre precisare che l'Indagine sulla sicurezza dei cittadini (c.d. indagine di vittimizzazione) l'Istat la conduce con cadenza quasi quinquennale dal 1998, ma solo nel 2016 ha inserito per la prima volta un modulo sulla corruzione nei ter-mini specificati nel testo e che ha ripreso e in parte modificato nell'indagine del 2022.

dei cittadini emiliano romagnoli rivolgendosi al settore pubblico hanno infatti ricevuto richieste di denaro o altre utilità da parte di un dipendente pubblico per rendere un servizio che gli era dovuto o avanzato offerte di questo tipo per agevolare l'ottenimento, mentre nel resto dell'Italia tale percentuale è dell'8% con punte molto più elevate nel Lazio e in Puglia (v. tabella 6).

TABELLA 6:

PERSONE CHE HANNO AVUTO UN'ESPERIENZA DIRETTA O INDIRETTA ALLA CORRUZIONE, AL VOTO DI SCAMBIO E ALLA RACCOMANDAZIONE PER REGIONE. ANNO 2016 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	CORRUZIONE		VOTO DI SCAMBIO		RACCOMANDAZIONE	
	Esperienza diretta	Esperienza indiretta	Esperienza diretta	Esperienza indiretta	Esperienza diretta	Esperienza indiretta
Piemonte	3,7	7,0	1,0	3,0	6,1	19,6
Valle d'Aosta	3,4	7,3	2,9	7,4	5,1	20,0
Lombardia	5,9	8,6	1,4	3,5	7,5	16,8
Bolzano	3,1	5,6	0,5	1,2	6,4	14,7
Trento	2,0	7,5	1,2	1,8	6,0	22,6
Veneto	5,8	7,3	1,8	4,2	10,0	26,7
Friuli-Venezia Giulia	4,4	3,9	0,5	1,1	7,9	22,2
Liguria	8,3	13,6	1,8	3,5	9,5	24,0
Emilia-Romagna	7,2	10,1	1,5	3,5	13,7	29,1
Toscana	5,5	7,0	2,4	4,9	9,6	24,7
Umbria	6,1	14,6	2,5	5,0	11,3	29,6
Marche	4,4	10,2	2,9	6,0	8,6	24,0
Lazio	17,9	21,5	3,7	8,0	13,0	33,7
Abruzzo	11,5	17,5	6,0	13,9	5,7	29,4
Molise	9,1	12,4	3,9	7,6	5,7	27,1
Campania	8,9	14,8	6,7	12,8	5,4	23,5
Puglia	11,0	32,3	7,1	23,7	5,0	41,8
Basilicata	9,4	14,4	9,7	18,5	6,7	36,2
Calabria	7,2	11,5	5,8	11,4	5,7	16,6
Sicilia	7,7	15,4	9,0	16,4	5,9	22,3
Sardegna	8,4	15,0	6,8	12,2	9,1	36,6
ITALIA	7,9	13,1	3,7	8,3	8,3	25,4

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016.

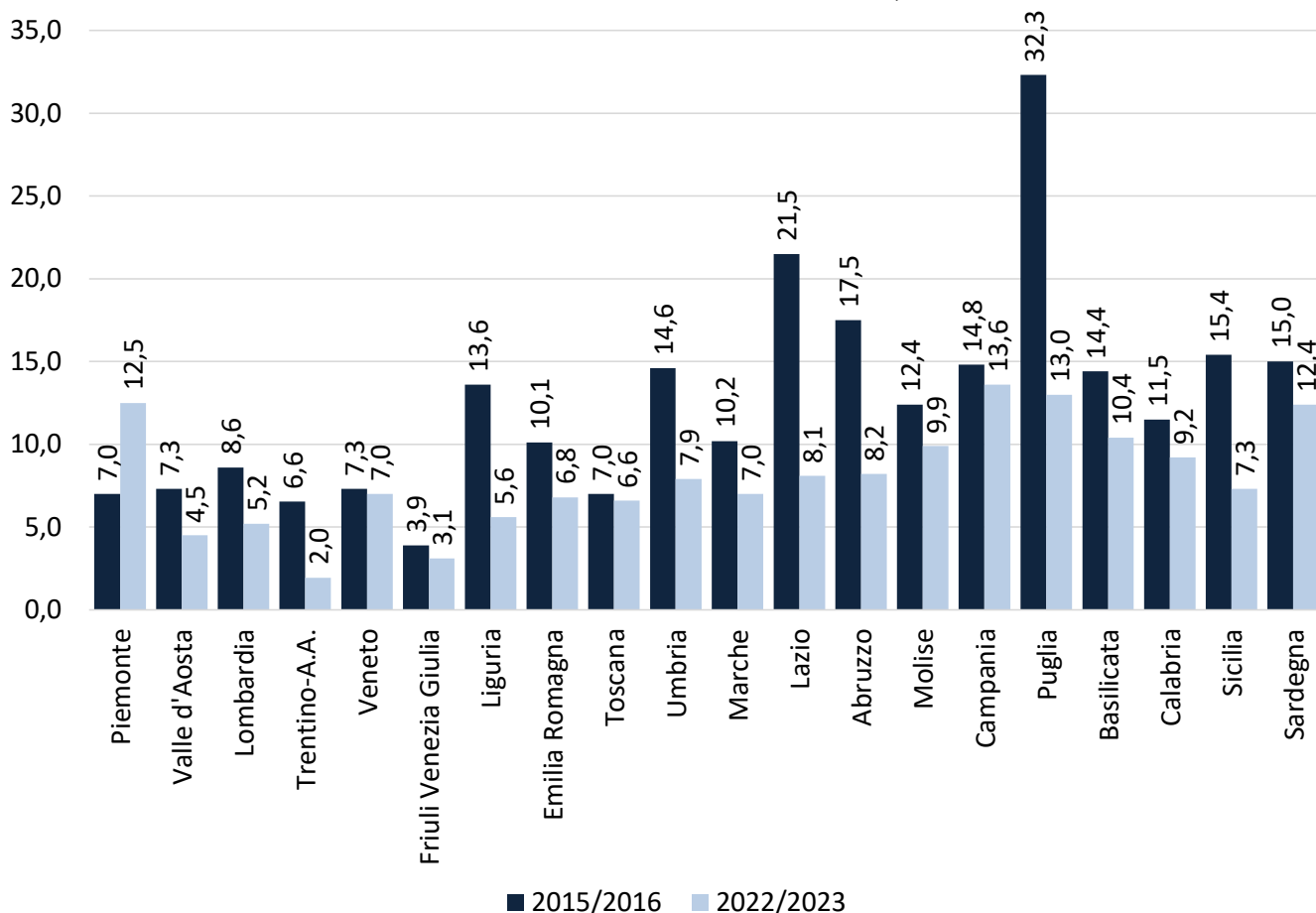
Più evidente appare lo scarto tra la regione e il resto dell'Italia per quanto riguarda la percentuale di persone che, pur non essendo mai state coinvolte direttamente in dinamiche corruttive, hanno amici, colleghi o parenti che avrebbero sperimentato, sia come soggetti attivi che passivi, l'esperienza della corruzione. In questo caso, infatti, la percentuale registrata in Emilia-Romagna è del 10%, mentre nel resto dell'Italia sale al 13% con punte particolarmente elevate ancora nel Lazio e nella Puglia.

Poco diffuso tra i cittadini emiliano romagnoli risulta anche lo scambio del voto con favori, denaro o altre utilità, una pratica, questa, tradizionalmente più diffusa nelle regioni del Sud e nelle Isole, mentre appare più critico il quadro della regione riguardo alla raccomandazione: una pratica, questa, alla quale i suoi cittadini sembrerebbero più esposti rispetto ad altri territori, benché tale pratica, secondo quanto riferito dagli intervistati, riguarderebbe in larga parte il settore privato (ad esempio per ottenere un lavoro o una pro-mozione) e meno per avere dei benefici dal settore pubblico (per esempio un beneficio assistenziale, la cancellazione di una sanzione, essere favorito in cause giudiziarie, ecc.).

Considerato nel medio periodo, il fenomeno corruttivo, di per sé contenuto in Emilia-Romagna, come si è appena visto, sembrerebbe avere subito una ulteriore diminuzione nel tempo, considerato che tra il 2016 e il 2022 la quota di cittadini con conoscenti coinvolti in dinamiche corruttive è scesa dal 10 al 7%, seguendo comunque un trend comune alla maggior parte delle regioni italiane (v. grafico 2).

GRAFICO 2:

PERSONE CHE CONOSCONO QUALCUNO (AMICI, PARENTI, COLLEGHI) A CUI È STATO RICHIESTO DENARO, FAVORI, REGALI PER OTTENERE AGEVOLAZIONI O SERVIZI PER REGIONE. ANNI 2015-2016 E 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016; 2022-2023

Risultati incoraggianti per l'Emilia-Romagna, che confermano i rilievi esposti fin qui, arrivano anche dalle opinioni che i cittadini esprimono su alcuni comportamenti propriamente corruttivi o comunque spia o anticipatori della corruzione.

Per la prima volta con l'indagine del 2022 si è voluto indagare il grado di accettabilità dei cittadini verso la corruzione, chiedendo a quelli che non ne avevano mai avuto un'esperienza diretta quanto ritenessero accettabili comportamenti quali offrire denaro a un vigile o a un medico per ricevere un servizio, farsi raccomandare da familiari o da amici per essere assunto, cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non si avrebbe diritto, offrire o accettare denaro da parte di un genitore per trovare o dare un lavoro a un figlio, ottenere regali, favori o denaro in cambio del voto alle elezioni. Su questi aspetti emerge ancora una volta come i cittadini dell'Emilia-Romagna siano più severi nel dare un giudizio. Come infatti si può osservare dalla tabella successiva, nella nostra regione solo il 2% dei cittadini ritiene accettabile corrompere un vigile per avere un favore o scambiare il voto con denaro o regali, mentre a livello nazionale la percentuale di cittadini sale al 6 e al 4,5%. Cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non si avrebbe diritto è tollerato solo dal 4% degli emiliano romagnoli (a livello nazionale tale quota è del 6%), ricevere raccomandazioni per essere assunto dall'8% (15,9% a livello nazionale), accettare denaro da un genitore per dare un lavoro al proprio figlio dall'11% (20,1% a livello nazionale) (v. tabella 7).

TABELLA 7:

PERSONE CHE RITENGONO ACCETTABILE COMPORTAMENTI LEGATI A DINAMICHE CORRUTTIVE PER REGIONE. ANNO 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	Offrire denaro a un vigile, un medico...	Farsi raccomandare da familiari o amici per essere assunto	Cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non avrebbe diritto	Che un genitore offra o accetti di dare denaro per trovare lavoro a un figlio	Ottenere regali, favori o denaro in cambio del proprio voto alle elezioni
Piemonte	5,7	16,2	7,1	16,1	4,6
Valle d'Aosta	0,4	1,8	0,6	3,3	0,5
Lombardia	5,0	18,2	5,3	22,4	4,2
Trentino A.A.	3,2	14,9	3,0	15,2	2,1
Veneto	4,5	19,1	4,4	22,8	2,5
Friuli Venezia Giulia	1,1	5,0	1,6	6,4	1,1
Liguria	2,5	19,0	2,8	21,1	1,2
Emilia Romagna	1,9	8,1	3,9	11,2	1,9
Toscana	4,5	9,1	3,2	12,3	3,4
Umbria	7,6	15,9	10,1	18,4	5,5
Marche	13,5	20,1	15,2	24,9	11,2
Lazio	15,3	22,8	14,5	25,3	13,2
Abruzzo	4,7	11,9	5,9	15,2	4,8
Molise	3,1	12,4	3,5	21,1	3,0
Campania	6,5	18,5	6,6	27,5	5,0
Puglia	4,6	15,0	4,7	21,3	2,3
Basilicata	2,2	19,7	5,2	27,1	0,8
Calabria	2,7	11,2	1,7	20,6	1,1
Sicilia	4,3	13,4	5,1	17,9	3,1
Sardegna	4,8	14,6	4,3	19,9	4,2
Italia	5,7	15,9	6,1	20,1	4,5

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2022-2023

Risultati positivi per l'Emilia-Romagna emergono anche dagli atteggiamenti dei suoi cittadini verso la corruzione e al modo di combatterla. Anche qui, infatti, emerge un atteggiamento dei cittadini innanzitutto contrario alla rassegnazione verso questo tipo di fenomeno, dal momento che sono molti meno rispetto alla media italiana quelli che lo considerano inevitabile (26% contro il 29 a livello nazionale) o che denunciarlo sia un atto inutile (13,9 contro il 23%) o pericoloso (59,5 contro 63,5%). La quasi totalità degli emiliano romagnoli, al contrario, considerano tale fenomeno diffuso e dannoso per la società (97,2% contro 92,4%) perché farebbe lievitare i costi dei servizi che inevitabilmente ricadono sui cittadini (69% contro 77%), anche per questa ragione tutti dovrebbero rivolgersi alle autorità competenti per denunciarla e combatterla (95,8% contro 90,7%).

Sulla scorta di quanto illustrato fin qui, si può dunque concludere che i fenomeni corruttivi in Emilia-Romagna sembrano avere meno rilevanza rispetto ad altre regioni. Ciò può dipendere da un contesto sociale caratterizzato da una cultura avversa alla corruzione, dove i cittadini, sapendone riconoscere la gravità, danno particolare valore alla denuncia, mostrando in questo modo un atteggiamento responsabile e di maggiore fiducia nel sistema penale rispetto ad altre aree del paese.

TABELLA 8:

PERSONE MOLTO O ABBASTANZA D'ACCORDO CON ALCUNE AFFERMAZIONI INERENTI IL TEMA DELLA CORRUZIONE PER REGIONE. ANNO 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	La corruzione è naturale e inevitabile	Tutti dovremmo combattere la corruzione denunciando	La corruzione è un danno per la società	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso	La corruzione riguarda solo le grandi imprese e i politici	La corruzione fa aumentare i costi che i cittadini devono pagare per i servizi	Denunciare fatti di corruzione è inutile
Piemonte	28,5	94,8	93,9	66	46,3	83,5	28,5
Valle d'Aosta	15,9	87,6	96,6	69,5	41,2	61,7	12,1
Lombardia	17,9	91,3	94	60,5	31,4	81,6	18,7
Trentino A.A.	31,05	90,4	94,45	72,35	20,85	59,65	14,35
Veneto	25	94,5	96,3	63,7	22,5	80,8	16,6
Friuli V. Giulia	55,9	95,6	96,8	72,8	20,7	49,6	12,5
Liguria	25,1	97,7	98,2	71,9	30,1	92,2	21,9
Emilia Romagna	26,2	95,8	97,2	59,5	30,1	69,1	13,9
Toscana	49	91,7	92,3	73,4	30,4	70,9	25,2
Umbria	38,1	93,4	95,5	75,6	25,9	80,3	27,4
Marche	27,2	93,6	91,6	73,5	42,8	86	25,1
Lazio	34,7	90,6	93,6	62,8	38,9	77,2	28,1
Abruzzo	25,3	86,5	90	66,8	40,5	79,8	26,9
Molise	37,9	89,9	87,1	49,3	21,8	80,6	28,7
Campania	33,9	81,6	82,4	55,5	31	75,2	34,1
Puglia	39,7	94,7	93,5	72,8	29,4	77,9	31,5
Basilicata	30,2	90,9	95,5	60,7	19,7	78,7	13,9
Calabria	14,9	76,9	81	40	36,8	69,8	18,3
Sicilia	27,1	86,3	88,8	58,7	24,5	73,5	19,5
Sardegna	27,0	91,5	97,8	72,6	43,9	87	26,2
Totale	29,4	90,7	92,4	63,4	31,8	77,1	23,1

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2022-2023

4.2.1.2 – Il contesto provinciale

Nella provincia di Modena è stata accertata la presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso nel tessuto economico-imprenditoriale; le inchieste giudiziarie concluse negli ultimi anni hanno dato conto della profonda infiltrazione del sodalizio nel tessuto economico, sociale e amministrativo di molte province emiliane, tra cui Modena.

Le indagini condotte dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) confermano la presenza diverse tipologie di criminalità organizzata, di provenienza sia italiana che straniera.

Relativamente al contesto provinciale, informazioni di particolare rilievo possono essere acquisite dalla Relazione relativa al II° Semestre del 2023 del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, consultabile sul sito internet istituzionale della D.I.A. Si riportano di seguito alcuni stralci di interesse della predetta Relazione.

EMILIA ROMAGNA

(link <https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/relazioni-semestrali/>)

In Emilia Romagna gli esiti delle attività di contrasto hanno confermato nel semestre la propensione delle organizzazioni mafiose ad infiltrarsi nell'economia legale e nella pubblica Amministrazione, mentre il prevalente interesse delle organizzazioni di etnia straniera si rivolge al traffico e allo spaccio di stupefacenti, oltreché allo sfruttamento della prostituzione.

Nella Regione sono presenti organizzazioni criminali di origine calabrese, campana e siciliana fino a quelle composte da soggetti stranieri.

A voler rappresentare i contesti geografici, distinguendoli in relazione alla omogeneità del contesto

criminale radicato nel territorio, si ritiene di poter collocare nelle province di Reggio Emilia (epicentro), Modena, Piacenza e Parma il sodalizio 'ndranghetista autonomo emiliano oramai cristallizzato nelle diverse pronunce irrevocabili del noto processo Aemilia.

L'operatività in Emilia della cosca FARAO-MARINCOLA, originaria della provincia di Crotone, si registra nelle province di Bologna e di Modena, con la presenza soprattutto di componenti della famiglia MUTO. A Bologna, come in Reggio Emilia e Ferrara, recenti approdi giudiziari hanno attestato anche il radicamento di associazioni di tipo mafioso nigeriane attive soprattutto nell'attività di narcotraffico.

Se nel territorio della provincia di Piacenza, sono state riscontrate presenze di famiglie legate alla cosca calabrese dei NICOSCIA di Isola di Capo Rizzuto (KR), nella provincia di Rimini, nel corso degli anni, è stata riscontrata soprattutto la presenza di soggetti campani collegati al clan camorristico dei CONTINI, mentre in quella di Modena si è registrato il radicamento del clan dei CASALESI. Infine, nell'area di Forlì sono stati documentati rapporti tra operatori economici locali con esponenti di spicco della cosca di 'ndrangheta PESCE di Rosarno (RC).

Questa presenza delle consorterie criminali di origine calabrese è testimoniata dalle numerose operazioni di polizia nei confronti di cosche reggine (BELLOCCO, IAMONTE, MAZZAFERRO, MORABITO-PALAMARA-BRUZZANITI), vibonesi (MANCUSO), crotonesi (oltre ai cutresi, anche i cirotani FARAO-MARINCOLA) e di altre famiglie calabresi.

Anche con riferimento al semestre, si segnala che il 6 marzo 2023 è stato eseguito il decreto di confisca di beni per un valore di oltre 11 milioni di euro emesso dalla Corte d'Appello di Bologna il 21 febbraio 2023 nei confronti di un soggetto originario di Crotone residente a Reggio Emilia e vicino alla cosca GRANDE ARACRI. Il provvedimento è successivo alla condanna del soggetto alla pena di anni 8 e mesi 6 di reclusione per associazione mafiosa e per il delitto di truffa aggravato dal metodo mafioso (reato commesso dal 2004 al febbraio 2018 ed accertato nell'ambito del noto processo Aemilia).

Il successivo 30 maggio 2023, la Guardia di finanza di Bologna nel corso dell'operazione "Aspromonte Emiliano" ha dato esecuzione a due provvedimenti cautelari personali a carico di 41 soggetti. I reati contestati sono perlopiù inerenti la normativa sugli stupefacenti per taluni anche sotto forma associativa ed aggravata dall'aver commesso i fatti contestati al fine di agevolare l'attività di associazioni di tipo mafioso della consorteria di 'ndrangheta ROMEO-STACCU di San Luca (RC), commessi principalmente a Reggio Emilia, ma anche in provincia di Parma e nel territorio del Lazio sin dal 2019. L'attività di indagine ha consentito di disvelare peraltro una particolare modalità per il pagamento delle partite di droga. In particolare, i soggetti deputati alle consegne di denaro – collegati con gruppi di 'ndrangheta crotonesi ma con ramificazioni anche nel nord Italia – per le comunicazioni telefoniche utilizzavano i criptofonini e rispettavano un metodo di riconoscimento nell'ambito della "catena di consegna" (composta dal prelevatore di contanti, dal corriere e dal destinatario "broker"): in vista degli scambi di denaro veniva condiviso tra loro tramite messaggistica telematica il numero seriale di una banconota (cd. "token") e, a consegna effettuata, sulla banconota stessa veniva apposta la firma del corriere e poi del destinatario che, fotografata, costituiva la conferma dell'avvenuta operazione.

L'inchiesta ha consentito di appurare che la rete criminale aveva ramificazioni transnazionali e faceva capo a un elemento di spicco della 'ndrangheta arrestato in Spagna nel marzo 2021, dopo un periodo di latitanza. Questo aveva movimentato consistenti quantitativi di stupefacente di varia tipologia relazionandosi con i referenti del narcotraffico sudamericani. La droga, proveniente dal Sud America, faceva scalo in Africa (Costa d'Avorio), transitava nei porti del nord Europa (soprattutto Amburgo, Rotterdam e Anversa) per giungere in Italia dove veniva smerciata in particolar modo al nord dal sodalizio emiliano che in soli due anni avrebbe movimentato una tonnellata di cocaina, 430 chilogrammi di hashish e 90 di marijuana. Sarebbero emersi anche contatti con il clan laziale dei CASAMONICA, con la criminalità milanese, con albanesi e sudamericani stanziati in Lombardia.

Per quanto attiene alla criminalità siciliana, pregresse attività investigative avevano accertato gli interessi nei settori affaristici/ imprenditoriali della regione di soggetti "vicini" alla famiglia dei RINIZIVILLO di Gela (CL), nonché ai NICOTRA di Misterbianco (CT).

Le organizzazioni criminali straniere presenti in Emilia Romagna appaiono interessate prevalentemente al settore del traffico di droga e sono arrivate progressivamente nel tempo ad occupare spazi in passato di pertinenza delle compagini criminali autoctone ora maggiormente vocate ad attività di infiltrazione nel tessuto economico-imprenditoriale.

Con specifico riferimento alla PROVINCIA DI MODENA, nella relazione si evidenzia quanto segue. Nella provincia di Modena, il 19 febbraio 2023 la Polizia di Stato ha tratto in arresto 2 persone residenti rispettivamente nel ravennate ed a Ibiza (Spagna) poiché trasportavano oltre 1 chilo di “ectasy” (circa 2900 pasticche), oltre a un quantitativo di cocaina.

4.2.2. – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.

Come sottolineato nell’Allegato 1 al PNA 2019, “L’analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all’organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall’altro, il livello di complessità dell’amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione dell’corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.”.

Ciò premesso, l’organizzazione del Sistema di Gestione del Comune di Soliera si articola in Settori a loro volta costituiti da unità organizzative (eventuali) di secondo e terzo livello, denominate Servizi e/o Uffici e Unità Operative.

L’articolazione per Settori dell’organizzazione gestionale del Comune di Soliera, quale aggregazione di Uffici e Unità Operative, è stabilita dalla Giunta in modo funzionale alla realizzazione degli indirizzi e dei programmi poliennali di mandato che gli Organi di Governo e Controllo hanno fissato quali Ambizioni di Governo da realizzare.

I Settori si configurano come strutture organizzative:

- di rilevante complessità organizzativa;
- caratterizzate dall’omogeneità di intervento, di procedimento, di competenze e specializzazioni richieste rispetto alle tipologie di servizio e di risposte ai bisogni restituiti alla comunità, oppure rispetto alla natura del supporto specialistico prestato al funzionamento interno dell’organizzazione stessa;
- con piena autonomia e responsabilità rispetto agli obiettivi assegnati, esercitate in cooperazione e forte coordinamento con gli altri servizi dell’organizzazione.

I Servizi, articolazioni di secondo livello, costituiscono le strutture permanenti di minore dimensione, caratterizzate da specifica competenza per materie e prodotti in ambiti più strettamente omogenei, nonché da un grado minore di autonomia operativa.

A capo di ogni Settore è posto un Responsabile incaricato dal Sindaco. Non sono previsti meccanismi di delega di funzioni gestionali (con poteri di spesa o rilascio di provvedimenti finali), poteri che fanno interamente ed esclusivamente capo ai Responsabili di Settore.

Di seguito si riporta l’indicazione dei Responsabili di Settore apicali:

- 1) Settore Affari Generali e Demografici – Responsabile Scacco Nicoletta
- 2) Settore Gestione e sviluppo del Patrimonio – Responsabile Falbo Salvatore
- 3) Settore Pianificazione e sviluppo del Patrimonio – Responsabile Falbo Salvatore
- 4) Settore Farmacia Comunale – Responsabile Loschi Simona

Il quadro relativo al contesto interno deve poi essere considerato alla luce del conferimento di funzioni e servizi all’Unione delle Terre d’Argine. In questa sede si fa integrale rinvio alle vigenti convenzioni e al contesto organizzativo dell’Unione.

Ciò premesso in merito all’organizzazione dell’ente, si espone ora la metodologia intesa a guidare la mappatura dei processi e la valutazione, ponderazione e trattamento del rischio.

Il processo di gestione del rischio di corruzione muove dalla rilevazione e dalla mappatura dei processi dell’organizzazione che sono potenzialmente a rischio di corruzione (“rischi ragionevolmente prevedibili”).

Infatti, l’Autorità nell’Allegato 1 al PNA 2019, evidenzia che “L’aspetto centrale e più importante

dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi”.

La mappatura dei processi, afferenti a ciascuna area/sottoarea, e delle relative fasi, consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio potenziale di corruzione, secondo l'accezione più ampia contemplata dalla normativa, dal PNA e dalle tecniche di gestione del rischio (risk management).

Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Ogni processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo più complesso, eventualmente con il concorso di più amministrazioni.

In ragione di quanto previsto nel PTPCT 2021-2023, il RPCT ha avviato la mappatura dell'attività svolta dall'organizzazione Comune di Campogalliano integrata con l'analisi dei processi di competenza dell'Unione delle Terre d'Argine. La nuova e aggiornata mappatura è stata svolta, con criterio di progressività e sostenibilità e gradualità, secondo le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2019 ed è finalizzata alla gestione del rischio corruzione a livello di ambito territoriale ottimale.

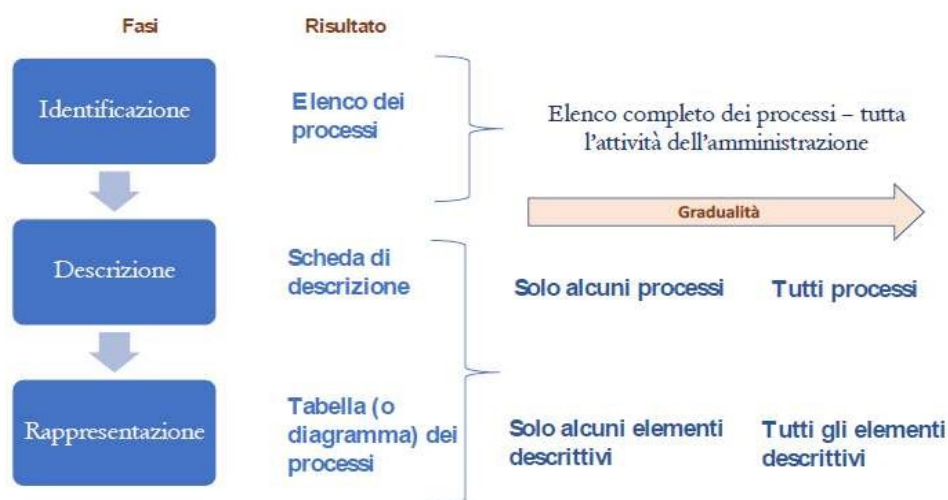
La mappatura dei processi

La mappatura dei processi si è articolata nelle seguenti tre fasi:

- identificazione;
- descrizione;
- rappresentazione.

Per la mappatura è stato fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali, al fine di meglio identificare i processi e individuare gli elementi peculiari e i principali flussi relativi agli stessi.

La compiuta analisi dei processi è stata sviluppata in coerenza con i criteri di gradualità e sostenibilità previsti nel PNA 2019, e ad esito del processo di riorganizzazione dell'ente Unione in considerazione delle motivazioni già esposte in precedenza, tenendo conto delle seguenti fasi e relativi risultati attesi:



Fase 1) – Identificazione

L'identificazione dei processi è il primo passo da realizzare per uno svolgimento corretto della mappatura dei processi e consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco

completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere esaminati e descritti. In altre parole, in questa fase l'obiettivo è quello di definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

Nel PNA 2019 ANAC ha ribadito che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono a rischio.

Come già detto, in occasione dell'aggiornamento del presente PTPCT, stante la volontà di procedere ad una revisione complessiva, a livello di ambito territoriale ottimale, dell'attività svolta dall'organizzazione Comune di Soliera integrata con l'analisi dei processi di competenza dell'Unione delle Terre d'Argine, si è proceduto all'aggiornamento dell'elenco dei processi, in collaborazione con i Responsabili di Settori e i referenti dei diversi Settori/Servizi di entrambi gli Enti.

L'elenco dei processi sarà poi aggregato nelle c.d. "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi e che saranno soggette ad approfondimento ai fini della mappatura dei processi e successivo sviluppo della valutazione e trattamento del rischio.

Il PNA 2019 reca una rappresentazione esemplificativa delle aree di rischio generali e specifiche che consente di riferire le stesse alle amministrazioni ed enti interessati, fra le quali regioni ed enti locali.

Le aree di rischio individuate sono le seguenti:

Codifica Area Rischio	Denominazione Area rischio	Area di rischio Generale	Area di rischio specifica
Area A	Acquisizione e gestione del personale	X	
Area B	Contratti pubblici	X	
Area C	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario	X	
Area D	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario	X	
Area E	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	X	
Area F	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	X	
Area G	Incarichi e nomine	X	
Area H	Affari legali e contenzioso	X	
Area I	Governo del territorio, pianificazione urbanistica e ambiente		X
Area L	Gestione dei rifiuti		X

Al fine di agevolare l'individuazione dei processi ciascuna area di rischio sarà suddivisa, laddove possibile, in sotto-aree, e a ciascun processo sarà associata una codifica.

La mappatura dei processi, afferenti a ciascuna area/sotto-area, e delle relative fasi, consentirà l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio potenziale di corruzione, secondo l'accezione più ampia contemplata dalla normativa, dal PNA e dalle tecniche di gestione del rischio (risk management).

Le priorità di approfondimento delle aree di rischio, in considerazione del fatto che è stata avviata una integrale revisione della mappatura delle attività sono definite in coerenza con la Tabella 3 dell'All. 1 al PNA 2019 che identifica le aree di rischio "principali".

Fase 2) - Descrizione

Dopo aver identificato i processi, come evidenziato nella fase 1, è opportuno comprenderne le modalità di svolgimento attraverso la loro descrizione (fase 2). Ai fini dell'attività di prevenzione della corruzione, la descrizione del processo è una fase particolarmente rilevante, in quanto consente di identificare più agevolmente le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi.

Il risultato di questa fase è, dunque, una descrizione dettagliata del processo.

Ferma restando l'utilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica dei processi dell'amministrazione nei termini indicati nel Box 4 dell'Allegato 1 al PNA 2019, l'ANAC ha precisato che tale risultato può essere raggiunto in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.

Fase 3) - Rappresentazione

L'ultima fase della mappatura dei processi (fase 3) concerne la rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Esistono varie modalità e approcci per rappresentare il processo, tra cui la rappresentazione grafica attraverso l'utilizzo di diagrammi di flusso e la rappresentazione sotto forma tabellare.

La revisione della mappatura dei processi è propedeutica al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- mappare correttamente e adeguatamente i processi "a rischio" in relazione alla natura, all'attività e al contesto esterno e interno dell'organizzazione;
- identificare i processi sensibili in modo sufficientemente analitico e dettagliato per rappresentare i rischi di corruzione ad essi connessi.

La revisione integrale della mappatura prelude ad una significativa innovazione del processo di valutazione, ponderazione e trattamento del rischio.

Ulteriore obiettivo da raggiungere, secondo un principio di gradualità e progressività, è quello finalizzato ad una significativa innovazione del processo di valutazione, ponderazione e trattamento del rischio secondo la metodologia espressa nell'Allegato 1 al PNA 2019.

La valutazione del rischio

Tenuto conto delle indicazioni contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019, la valutazione del rischio rappresenta "la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio)".

Ciò premesso, la valutazione del rischio consta di tre fasi:

- l'identificazione
- l'analisi
- la ponderazione

Fase a) – Identificazione

L'identificazione degli eventi rischiosi persegue lo scopo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi individuati presso l'ente e tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Imprescindibile, ai fini di una corretta e completa identificazione degli eventi rischiosi relativamente ai processi individuati, è il supporto al RPCT da parte dei Dirigenti/Responsabili e dei referenti dei diversi Settori/Servizi.

Ai fini dell'identificazione del rischio è necessario definire l'oggetto di analisi e utilizzare opportune tecniche di identificazione unitamente ad una pluralità di fonti informative.

Nell'ottica di un adeguamento graduale e sostenibile alle nuove indicazioni metodologiche introdotte con il PNA 2019, ai fini del presente Piano l'oggetto di analisi sarà rappresentato dal singolo processo.

Relativamente alla tecnica adottata per l'individuazione degli eventi corruttivi, si prenderà in

considerazione l'analisi dei flussi relativi a ciascun processo, intesa quale insieme delle attività e fasi di un processo, dei loro collegamenti, in termini di input e output e delle relative responsabilità. Attraverso tale analisi, condotta in sede di revisione della mappatura, sarà possibile procedere ad una migliore identificazione dei momenti in cui si potrebbero verificare gli eventi rischiosi e/o di eventuali vulnerabilità del processo.

Per quanto riguarda le fonti informative da utilizzare ai fini dell'identificazione degli eventi rischiosi, saranno prese in considerazione:

- le risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno;
- le risultanze emerse nella mappatura dei processi (flussi di processo), svolta in collaborazione con Dirigenti/Responsabili e referenti di ciascun Settore/Servizio;
- incontri (o altre forme di interazione) con i Dirigenti/Responsabili di Servizio, personale incaricato di posizione organizzativa, rete dei referenti e personale dell'amministrazione che abbia conoscenza diretta sui processi e quindi delle relative criticità;
- le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dall'RPCT;
- le risultanze dei controlli interni;
- eventuali segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o tramite altre modalità;
- l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione oppure in altre amministrazioni o enti che possono emergere dal confronto con realtà simili;
- la consultazione del registro dei rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa al Comune di Soliera.

Gli eventi rischiosi, che saranno individuati nell'ambito di apposite sessioni di risk assessment utilizzando le tecniche e le fonti informative sopra citate, saranno formalizzati, mediante l'adozione di un apposito registro/catalogo degli eventi rischiosi, in fase degli aggiornamenti del presente Piano.

Fase b) - Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha una duplice finalità:

- analizzare i fattori abilitanti della corruzione, in modo tale da addivenire a una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati;
- stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio;

Relativamente all'analisi dei fattori abilitanti, intesi quali fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti e/o eventi corruttivi, essa riveste un ruolo di primo rilievo nel sistema di gestione del rischio, dal momento che agevola e consente l'individuazione delle misure specifiche di trattamento ritenute più efficaci ed appropriate in funzione di prevenzione del rischio.

Premesso che i fattori abilitanti possono essere, a fronte di ogni evento rischioso individuato, molteplici e combinati tra loro, di seguito se ne riportano alcuni a titolo esemplificativo:

- monopolio di potere, inteso come esercizio prolungato ed esclusivo delle responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto (ad esempio un funzionario responsabile o addetto al processo o a una attività chiave dello stesso da un numero eccessivo di anni, titolare di un insieme di informazioni non accessibili o parzialmente accessibili ad altri funzionari);
- inadeguatezza della regolazione del processo, intesa in termini di mancato rispetto del principio di distinzione tra direzione politica e direzione amministrativa, di mancanza di chiarezza normativa o di eccessiva discrezionalità (ad esempio eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento, assenza di predeterminazione di criteri generali e oggettivi, assenza di una procedura scritta);
- eccessiva complessità del processo e/o presenza di eccessivi oneri burocratici, intesa come eccessiva complessità sul piano delle procedure, degli uffici coinvolti, della documentazione richiesta, una scarsa o nulla informatizzazione del processo, ecc.;
- opacità, per assenza o carenza di trasparenza del processo;
- assenza o carenza di controlli amministrativi, interni o esterni all'Amministrazione;
- non adeguata formazione, informazione e responsabilizzazione degli addetti, intesa in termini di inadeguatezza o assenza di competenze professionali e/o di scarsa circolazione delle informazioni,

cattiva organizzazione, ecc.;

- inadeguata diffusione della cultura della legalità, intesa in termini di rispetto delle norme in materia di conflitti di interessi, di imparzialità, di quanto previsto dal Codice di comportamento nazionale e adottato dall'Ente e delle disposizioni e delle misure, generali e specifiche, del PTPCT;
- natura o rilevanza degli interessi coinvolti nel processo, intesa in termini di appetibilità dei benefici derivanti dal processo, che possono esporre a corruzione o pressioni anche da parte della criminalità organizzata.

Pertanto, per ogni evento rischioso identificato nel corso degli incontri, il gruppo di lavoro costituito dal RPCT e dai Responsabili e referenti di ciascun Settore/Servizio, procederà all'analisi dei relativi fattori abilitanti.

Per quanto riguarda, invece, la fase di stima del livello di esposizione al rischio dei processi e delle relative attività al rischio, è bene precisare che la definizione del predetto livello di esposizione risulta essere anch'essa di rilevante importanza, dal momento che consente di individuare i processi e/o le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione e il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia in fase di monitoraggio.

Come indicato nell'Allegato 1 al PNA 2019 e ferma restando l'applicazione di un criterio generale di prudenza atto ad evitare la sottostima del rischio, ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario procedere:

- alla scelta dell'approccio valutativo
- all'individuazione dei criteri di valutazione
- alla rilevazione dei dati e delle informazioni
- alla formulazione di un giudizio sintetico

Relativamente all'approccio valutativo, l'Allegato 1 al PNA 2019 afferma chiaramente che l'allegato 5 al PNA 2013 non deve essere più considerato quale riferimento metodologico da seguire, consigliando l'adozione di un approccio valutativo di tipo qualitativo, in base al quale "l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici".

Tale tipo di indicazione trae origine dalla considerazione per cui, ad oggi, non si dispone di serie storiche particolarmente complete ed affidabili per effettuare analisi di natura quantitativa nell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), e che tale tipologia di analisi richiederebbe competenze assenti in molte amministrazioni.

Nel contesto di un approccio valutativo di tipo qualitativo, l'Allegato 1 al PNA 2019 promuove il ricorso ai c.d. "indicatori di rischio" (key risk indicators), quali indicatori in grado di fornire indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti. Inoltre, viene precisato che in ogni caso "le amministrazioni possono utilizzare anche altre metodologie di valutazione dell'esposizione al rischio, purché queste siano coerenti con l'indirizzo fornito nel presente allegato e adeguatamente documentate nei PTPCT".

È comunque necessario, indipendentemente dalla metodologia prescelta e al fine di pervenire ad una stima del rischio corrispondente al dato reale, che le valutazioni svolte siano supportate da motivazioni basate su informazioni e dati oggettivi.

Ciò detto, aderendo all'approccio valutativo di tipo qualitativo suggerito da ANAC e al fine di stimare il livello di esposizione al rischio di ciascun processo/attività mappato ad esito della revisione della mappatura, si introduce presso l'Ente una nuova metodologia di natura valutativa, dando un più ampio spazio alla motivazione della valutazione e al confronto con i responsabili dei processi.

Per la scelta della metodologia di risk assessment sono state valutate e comparate diverse opzioni, tenendo conto delle alternative elencate nell'ambito della norma internazionale ISO relativa alle tecniche di valutazione del rischio (IEC 31010:2019). In particolare, sono state considerate quelle tecniche applicabili a tutte e tre le fasi di risk assessment: identificazione, valutazione e ponderazione del rischio.

Si è quindi optato per introdurre diversi elementi dell'approccio di tipo "Bow Tie" per l'analisi del

rischio, tenendo altresì conto delle indicazioni e linee guida fornite dal Global compact delle Nazioni Unite in materia di prevenzione della corruzione.

Con riferimento alla fase di misurazione del rischio, il Global Compact Management Model definisce:

- rischio inerente: il rischio che grava su un'organizzazione in assenza di qualsiasi azione in grado di alterare la probabilità e/o l'impatto del rischio stesso; rappresenta l'impatto lordo di un fattore di rischio, cioè la massima perdita realizzabile in seguito al suo manifestarsi e alla mancanza di azioni tese a limitarne gli effetti;

- rischio residuo il rischio che rimane dopo la risposta al rischio, cioè dopo l'effettiva implementazione delle azioni tese alla mitigazione del rischio inerente. La differenza tra i benefici dell'azione e gli effetti complessivi che i fattori di rischio hanno sugli obiettivi aziendali determina il rischio residuo, cioè l'impatto netto riconducibile ai fattori di rischio.

Il processo di valutazione dei rischi dovrà focalizzarsi prima sui rischi inerenti e successivamente, dopo lo sviluppo di adeguate risposte al rischio, su quelli residui.

Le dimensioni da valutare sono:

1. il rischio inerente, che rappresenta il livello totale di rischio associato ad ogni schema corruttivo, senza considerare l'efficacia delle misure preventive già adottate. Le dimensioni del rischio inerente sono:

a. probabilità: eventualità che il rischio si verifichi.

b. impatto: conseguenze derivanti dal verificarsi del rischio.

Il valore complessivo del rischio inerente è dato dalla combinazione delle due dimensioni suindicate (probabilità e impatto);

2. il grado di efficacia delle misure preventive già adottate, il cui livello di efficacia incide in misura maggiore o minore sul contenimento del rischio;

3. il rischio residuo, il cui valore è dato dal confronto tra il valore del rischio inerente e il livello di efficacia/inefficacia delle misure preventive già adottate.

Nella fase di misurazione del livello di esposizione al rischio si procederà alla:

1. misurazione del livello totale del rischio inerente, pervenendo ad una stima complessiva di esposizione al rischio sulla base della combinazione dei valori di Probabilità e Impatto;

2. analisi delle misure preventive già adottate e valutazione della relativa efficacia;

3. misurazione del rischio residuo, quale combinazione del rischio inerente e delle misure preventive già adottate.

Il rischio iniziale (o inerente) di ciascun processo viene stimato in riferimento ai seguenti ambiti di analisi:

Stima della probabilità del verificarsi dell'evento rischioso (Key Risk Indicators)
▪ Rilevanza esterna e livello di interesse "esterno" ▪ Grado di discrezionalità del processo ▪ Grado di segregazione delle funzioni e di pluralità di attori nell'adozione delle scelte e nella relativa attuazione ▪ Opacità del processo decisionale ▪ Complessità dell'attività amministrativa relativa al processo ▪ Presenza di contenzioso riferibile alle attività e fasi del processo ▪ Presenza di rilievi formulati da funzioni di controllo interno ed esterno ▪ Grado di attuazione delle misure generali di prevenzione

Stima dell'impatto del verificarsi dell'evento rischioso (Key Risk Indicators)
▪ Impatto sulla programmazione: eventuali conseguenze sui risultati attesi della programmazione strategica (DUP o altri documenti di analogo livello) ▪ Impatto reputazionale: eventuali conseguenze sull'immagine dell'amministrazione determinato dal verificarsi di un evento rischioso relativo al processo

- Impatto economico: eventuali conseguenze sulle risorse (entrate/spese)
- Impatto organizzativo: eventuali conseguenze di un blocco del processo sull'organizzazione e/o sulla continuità di un servizio
- Impatto "sociale": eventuali conseguenze sui destinatari/stakeholders di processo

La scala di graduazione del rischio ai fini del giudizio sintetico è strutturata sui seguenti livelli:

- rischio basso;
- rischio medio;
- rischio alto.

Per i processi individuati con rischio basso non sono definite misure specifiche ulteriori a quelle generali; per tutti gli altri livelli di rischio dovranno essere previste le misure aggiuntive in un'ottica di miglioramento continuo e di rafforzamento progressivo dei livelli di presidio.

Fase c) – Ponderazione del rischio

Attraverso la ponderazione del rischio, si persegue l'obiettivo di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi sottoporre a trattamento, incluse le priorità di attuazione.

Pertanto, la ponderazione del rischio mira a stabilire:

le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;

le priorità di trattamento dei rischi.

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, ad esito della fase di valutazione del rischio, il RPCT procederà, in collaborazione con i Responsabili di Settore e referenti rispettivamente competenti, ad un'analisi delle diverse opzioni individuabili per ridurre l'esposizione al rischio dei processi/attività, nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa.

In questa fase di analisi il gruppo di lavoro terrà in considerazione, con riferimento al rischio in esame, l'incidenza sul rischio (intesa in termini di efficacia ai fini della riduzione del rischio) di eventuali misure generali e specifiche di trattamento già in essere nonché di misure di presidio e controllo esistenti (ad esempio protocolli interni procedurali e/o comportamentali). Tanto al fine di procedere (o eventualmente non procedere) con l'adozione delle misure ritenute necessarie in considerazione del c.d. "rischio residuo".

Invece, per quanto la definizione delle priorità di trattamento, l'impostazione delle azioni di prevenzione terrà conto del livello di esposizione al rischio determinato ad esito della fase di valutazione del rischio stesso. Si procederà, pertanto, partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata (con livello di esposizione Alto) fino ad arrivare al trattamento di quelle che si caratterizzano per un'esposizione più contenuta.

Il trattamento del rischio

Il trattamento del rischio rappresenta quella fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'Ente è esposto e si programmano le modalità della loro attuazione.

Come specificato nel PNA 2019, in relazione alla loro portata "le misure possono definirsi "generali" quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente; "specifiche" laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e pertanto devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento".

Le principali tipologie di misure che possono essere individuate, sia come generali che specifiche, sono le seguenti:

- Potenziamento del sistema dei controlli applicati al processo
- Trasparenza / pubblicità
- Definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento

- Aggiornamento / integrazione della regolamentazione esistente; assunzione della disciplina di processo a fonte regolamentare
- Oneri motivazionali rafforzati nell'ambito dei provvedimenti amministrativi
- Disciplina di processo o di fase di processo in circolare / protocollo operativo / direttiva
- Formazione
- Sensibilizzazione e partecipazione da parte di cittadini e stakeholders
- Potenziamento della tracciabilità del processo
- Previsione di procedure interne che individuino criteri oggettivi di rotazione dei RUP / del personale addetto allo svolgimento dell'attività
- Rotazione dei commissari / componenti di organismi addetti ad attività di valutazione
- Predeterminazione formalizzata dei requisiti di partecipazione / criteri di valutazione / termini / modalità procedurali
- Segretezza dell'adempimento / accesso protetto e riservato a dati, informazioni e documenti
- Semplificazione
- Segregazione delle funzioni

Il piano del trattamento del rischio del Comune di Soliera, la cui attuazione è condivisa con l'Unione delle Terre d'Argine in ragione del conferimento, in gestione associata, di numerose funzioni e servizi, è articolato in due parti:

Parte I – misure di trattamento trasversali valide per l'intera organizzazione, così come dettagliate nel prosieguo della presente Sezione I.

Parte II – misure di trattamento specifiche, che saranno individuate e programmate in occasione dell'adozione degli aggiornamenti al presente Piano, a seguito dell'iter riorganizzativo dell'Unione e in conseguenza degli esiti della fase di valutazione del rischio da condursi sulla base della nuova metodologia sopra descritta.

4.3 Parte I – Misure di trattamento trasversali

4.3.1. Controlli interni

Un supporto determinante nel perseguimento degli obiettivi del presente Piano deve essere fornito dal sistema dei controlli interni di cui al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, il quale ha - come noto - rafforzato la struttura dei controlli, “interni” ed “esterni sulla gestione”, negli Enti locali.

La riforma del sistema dei controlli avviata con il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 “*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*”, e rafforzata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, impone che detto sistema sia integrato e completato con gli strumenti previsti dai principi generali di revisione aziendale e, con particolare riferimento alla politica di prevenzione della corruzione, sia ispirato a modelli di risk management caratterizzati dalla promozione della cultura del rischio all'interno dell'organizzazione, dall'introduzione di sistemi di identificazione degli eventi rilevanti, strumenti di analisi, valutazione e trattamento del rischio, dalla previsione di strutture di auditing, di assetti di risposte al rischio, piani di comunicazione e circolazione interna ed esterna delle informazioni (trasparenza interna ed esterna).

Il PNA 2016 ha ribadito che la gestione del rischio di corruzione è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata. Nel PNA 2019 si evidenzia che le indicazioni del Piano Nazionale

non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Il Comune di Soliera avvierà, in sinergia con l'Unione delle Terre d'Argine e il Comune di Carpi e a livello di ambito territoriale ottimale, un percorso graduale finalizzato alla creazione di un effettivo "Sistema integrato" delle diverse tipologie di controllo, nel perseguimento dei seguenti obiettivi: definire strumenti e modalità di raccordo con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione; integrare compiutamente le differenti tipologie di controllo all'interno di un sistema coerente ed efficace; implementare misure di controllo ispirate a principi generali di revisione aziendale e a modelli di risk management caratterizzati dalla promozione della cultura del rischio all'interno dell'organizzazione.

4.3.1.1 Informatizzazione dei processi

L'informatizzazione dei processi consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità delle istanze di processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase.

La transizione dalla gestione analogica del procedimento amministrativo al digitale, attraverso il fondamentale passaggio della produzione aziendale di documenti e atti amministrativi in originale digitale e la tracciabilità degli interventi dei singoli dipendenti, offre garanzie significative in termini di monitoraggio dei tempi, accertabilità delle responsabilità individuali e immutabilità dei documenti.

L'informatizzazione dei processi afferisce all'ambito più ampio della disciplina del Business Process Management (il BPM nasce per migliorare i processi, non semplicemente per automatizzarli, configurandosi, così, come una metodologia di organizzazione aziendale orientata al controllo informatico dei processi), che coniuga le esigenze dell'organizzazione aziendale con l'automazione dei processi ed ancora con l'utilizzo delle informazioni acquisite ai fini del controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione e della trasparenza. Costituisce, pertanto una misura importante anche nell'ambito della strategia di prevenzione del rischio di corruzione.

In materia, è stato intrapreso un percorso, iniziato nel 2019, che ha visto, dal 1° gennaio 2022, la tappa fondamentale della concreta implementazione, nell'intero ambito dell'Unione delle Terre d'Argine, nel quale è ricompreso il Comune di Soliera, di una suite gestionale integrata per protocollo, atti, contabilità e trasparenza. In particolare si evidenziano le seguenti tappe:

- il Servizio informativo Associato dell'Unione delle Terre d'Argine, al fine di comprendere lo stato dell'arte della digitalizzazione e dell'interoperabilità dei procedimenti, con nota prot. n. 2909 del 17/01/2019, ha elaborato, per l'Unione medesima e per il Comune di Soliera, un prospetto sintetico (non esaustivo in quanto non venivano riportati i software considerati di utilità generale come ad es. compressori file, visualizzatori file audio/video, web browser, utility integrate nei sistemi operativi ed altri) dei principali software in uso - con relativa interoperabilità/integrazione – presso i Settori e Servizi dei suddetti Enti;
- a seguito di verifiche di mercato, nonché di valutazioni sui software ipotizzati, svolte congiuntamente ai referenti dei Settori degli Enti tramite prove "demo" dei medesimi, con determinazione dirigenziale SIA n. 594 del 06/07/2021 è stata acquistata la suite gestionale integrata "Cityware", già utilizzata per la contabilità degli Enti, comprensiva dei moduli riguardanti la gestione degli atti amministrativi, del protocollo, dell'albo pretorio e della trasparenza;
- dal 1° gennaio 2022 è iniziata l'operatività dei moduli del suddetto gestionale riguardanti il protocollo, gli atti amministrativi e l'albo pretorio, per tutti gli Enti facenti parte dell'Unione.

Tali fondamentali acquisizioni, pur nei ragionevoli tempi di adattamento, hanno permesso di progredire nel percorso di progressiva informatizzazione dei procedimenti, di integrazione e omogeneizzazione dei software gestionali in linea con i nuovi paradigmi dell'evoluzione informatica. In particolare sono stati apportati miglioramenti in riguardo ai seguenti profili inerenti la gestione dei processi:

- tracciamento più chiaro e trasparente dei flussi documentali nell'ambito del protocollo informatico, nonché degli atti amministrativi, sia nella fase genetica dei medesimi, sia nelle fasi della loro pubblicazione;
- maggiore comprensibilità per l'utenza delle pubblicazioni all'albo pretorio;
- maggiori interoperabilità e chiarezza tra il modulo di gestione degli atti amministrativi ed il modulo di gestione contabile, nonché nell'ambito degli elenchi dei fornitori.

Parallelamente all'acquisizione e messa in opera dei suddetti moduli della nuova suite gestionale integrata, sono stati raggiunti altresì i seguenti obiettivi:

- è stato approvato il Piano di continuità operativa e del Disaster Recovery dell'Unione delle Terre d'Argine, con deliberazione di Giunta n. 50 del 21/04/2021;
- ai fini del rafforzamento del sistema di back up, firewall e antivirus (in funzione tracciamento e conservazione dei dati – “Alta disponibilità del dato” lato server), i riscontri dell'attività (aggiornamento antivirus dell'intero parco postazioni, messa a punto di sistema di backup per la garanzia dell'alta disponibilità del dato) sono presenti nell'aggiornamento del documento inerente alle Misure Minime ICT per la Pubblica Amministrazione, allegato al protocollo 39448 del 29/06/2021, ad oggetto: “Aggiornamento sullo stato di attuazione delle misure minime di sicurezza ICT dell'Unione delle Terre d'Argine e dei Comuni ad essa aderenti, approvate con delibera di giunta unionale n. 137 del 27/12/2017”;
- ai fini di una lineare ed omogenea gestione informatizzata dei processi, nonché di una migliore tutela dei dati personali, nel 2021 sono state rilasciate circa 50 firme digitali, nonché incrementati i numeri delle licenze di Adobe Pro nei Settori degli Enti.

Nell'ambito delle attività svolte nell'anno 2022, con riferimento agli obiettivi individuati nel precedente PTPCT, si evidenzia quanto segue:

- nel mese di gennaio 2022 è stato avviato l'utilizzo del gestionale SUAP; contemporaneamente e successivamente si sono svolti incontri periodici ed attività di messa a punto applicativa dello stesso. Tramite tale applicativo, nell'anno 2022, sono state presentate 5990 pratiche (Campogalliano: 155, Carpi:1453, Soliera: 563, Unione delle Terre d'Argine: 3819);
- nel mese di gennaio 2022 è stato dispiegato in produzione il software SUE per il Comune di Soliera. Nei mesi di successivi si sono svolti incontri periodici occorrenti alla configurazione/formazione del medesimo software gestionale per i Comuni di Carpi e Campogalliano, che sono stati dispiegati in produzione, rispettivamente, nei mesi di giugno 2022 e luglio 2022. Nel mese di dicembre 2022 si è proceduto a predisporre il solo Front Office del gestionale per il Comune di Novi di Modena. Complessivamente, nell'anno 2022, tramite il front-office del software gestionale SUE sono state presentate 2171 pratiche (Comune di Campogalliano: 155, Comune di Carpi:1453, Comune di Soliera: 563).

Con determinazione dirigenziale UTDA n. 939 del 20 settembre 2023 sono state approvate le linee guida disciplinanti le norme di comportamento sull'utilizzo delle tecnologie informatiche dell'Ente.

Nell'ambito del generale obiettivo di informatizzazione dei processi, si individuano i seguenti obiettivi specifici per il triennio 2025-2027, da realizzare in collaborazione con l'Unione delle Terre d'Argine cui sono conferite le funzioni in materia di servizi informatici:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Attivazione del modulo trasparenza della nuova suite integrata "Cityware"	RPCT Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2025	Operatività dei moduli
2	Somministrazione di sintetica formazione relativa al modulo trasparenza della nuova suite integrata "Cityware".	Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2025	Somministrazione di apposita formazione tramite sessioni video e apposita guida.

4.3.1.2 Trasparenza

La trasparenza è una misura di prevenzione, perché rende maggiormente controllabili (anche dall'esterno) i processi dell'amministrazione. Le misure di trasparenza aumentano il livello di accountability nella organizzazione e riducono gli spazi di discrezionalità, che rendono possibile l'uso distorto dei processi pubblici.

Da questo punto di vista essa, infatti, consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'amministrazione e, per tal via, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e, per tal via, se ci sono dei "blocchi" anomali del procedimento stesso;
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e, per tal via, se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie;
- la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti (fermi restando, sul punto, i pronunciamenti della Corte Costituzionale degli ultimi anni) e, per tal via, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato.

La legge 6 novembre 2012 n. 190 (recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") ha fatto del principio di trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione. Successivamente, la relativa disciplina è stata riorganizzata dal d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni") e dal d.lgs. 97/2016.

La novella del 2016 ha stabilito che un contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), per effetto della nuova disciplina, comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione". Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Deve ricordarsi poi come il già citato PNA 2022 contenga l'allegato 9, dedicato alla identificazione degli obblighi di pubblicazione in materia di Bandi di gara e contratti, che, in ragione delle novelle legislative degli ultimi anni, sostituisce "la sottosezione "Bandi di gara e contratti" dell'allegato 1) alla delibera ANAC1310/2016 e dell'allegato 1 alla delibera ANAC 1134/2017". A seguito di tale intervento sono state apportate le conseguenti modifiche all'allegato B_Sez.II_All. A, dedicato agli obblighi di pubblicazione.

L'impianto integrato delle misure in materia di anticorruzione e trasparenza, in attuazione delle previsioni normative introdotte dal d.lgs. 97/2016, è confermato nel presente Piano con specifico riferimento alla Sezione II, cui integralmente si rinvia.

Già con il precedente Piano 2023-2025 si è proceduto ad effettuare una complessiva rivisitazione della struttura della sezione della trasparenza. Le categorie di dati inseriti e/o da inserire all'interno del sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sono indicate nell'Allegato A) alla Sezione II, che tiene conto anche delle modifiche intervenute con legge n. 160/2019 e degli ulteriori provvedimenti normativi e pronunce citati al par. 1.2 della Sezione II.

Per quanto concerne il software gestionale dedicato, integrato con quello di gestione degli atti e della contabilità, si rammenta come dal 1° gennaio 2022 siano divenuti operativi i moduli del nuovo gestionale riguardanti il protocollo, gli atti amministrativi e l'albo pretorio, per tutti gli Enti facenti parte dell'Unione; come già previsto nel piano precedente, si mantiene l'obiettivo dell'attivazione del modulo dedicato all'adempimento degli obblighi di trasparenza, previa relativa formazione dedicata, entro la fine dell'anno 2025.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Attivazione del modulo trasparenza della nuova suite integrata "Cityware" e relativa formazione (vd. Obiettivi informatizzazione processi)	vd. Obiettivi informatizzazione processi	vd. Obiettivi informatizzazione processi 2025	vd. Obiettivi informatizzazione processi
2	Rivisitazione complessiva degli incaricati alla pubblicazione dei dati e delle informazioni a seguito dell'implementazione del gestionale	RPCT Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2025	Aggiornamento allegato

4.3.1.3 Codice di comportamento

L'articolo 54 del d.lgs. n. 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" per assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione ed il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. In attuazione della previsione normativa è stato emanato il D.P.R. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 5 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio nucleo di valutazione".

Il comma 3 dell'articolo medesimo, come sostituito dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190/2012, prevede che "La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti".

Il Comune di Soliera ha approvato il codice di comportamento integrativo dei dipendenti con deliberazione della Giunta Comunale n. 5 del 23/01/2014.

Il codice di comportamento costituisce un indispensabile strumento volto a completare e integrare in modo sinergico le misure di prevenzione della corruzione. Il codice è uno strumento complementare al PTPCT. Il fine è quello di tradurre gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPCT persegue con misure di tipo oggettivo e organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni) in doveri di comportamento di lunga durata dei dipendenti.

Nell'ambito dell'aggiornamento 2015 al PNA, l'ANAC ha individuato la necessità di una revisione dei codici di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni, sulla base di una riflessione adeguata che porti all'adozione di norme destinate a durare nel tempo. A questo fine, l'Autorità si è riservata di dettare specifiche Linee Guida sulla revisione dei codici.

Con deliberazione n. 177 del 19 febbraio 2020 ANAC ha emanato nuove Linee guida di carattere generale, al fine di promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento presso le amministrazioni proprio per il valore che essi hanno sia per orientare le condotte di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione.

Deve poi evidenziarsi come nel PNA 2022 – 2024, il par. 3.1 della sezione dedicata al Pantouflage specifiche le inerenti misure da inserire nel Codice di comportamento e nel PTPCT/sezione anticorruzione PIAO.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 29.06.2023 è stato pubblicato il D.p.r. 81/2023 “Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”, entrato in vigore il 14 luglio 2023. La necessità di aggiornare il d.p.r. 62/2013 è scaturita dal decreto-legge n. 36/2022, il quale, all'art. 4, prevede l'introduzione, nel Codice di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013, di una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione; il citato decreto ha altresì previsto, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico.

Con riferimento alla revisione del codice di comportamento, nel corso dell'anno 2021, di concerto tra gli uffici alle dipendenze del RPCT ed il dirigente del Settore “Servizi al personale” dell'Unione delle Terre d'Argine, è stata avviata l'attività istruttoria in materia: in particolare sono stati approfonditi i contenuti della sopra richiamata deliberazione di ANAC e verificati i modelli più recenti di codici di comportamento adottati da enti capoluogo. Successivamente è stata redatta bozza del codice di comportamento e sulla medesima, con verbale n. 19/2022, agli atti del protocollo UTDA al n. 98655 del 30/12/2022, il Collegio di valutazione dell'Unione delle Terre d'Argine ha espresso parere favorevole. Il testo del codice di comportamento aggiornato nel dicembre 2022 prevedeva già disposizioni coerenti con la bozza di Dpr recante modifiche e integrazioni al codice nazionale, attuative del D.L. 36/2022, che si auspicava fosse pubblicato a breve.

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Dpr 81/2023 si provvederà ad avviare la procedura di consultazione del Codice dell'Ente adeguato alle nuove disposizioni. Il testo che andrà in consultazione è stato altresì aggiornato alle disposizioni in materia di conflitto di interessi di cui al D.Lgs. 36/2023.

Nel corso dell'anno 2024 è proseguita l'istruttoria in materia.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Approvazione adeguamento codice di comportamento	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Tutti i Dirigenti	Dicembre 2025	Deliberazione di Giunta di approvazione, previo espletamento della procedura di consultazione
2	Attività di divulgazione dei contenuti del codice di comportamento aggiornato	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Tutti i Dirigenti	Entro 120 giorni dall'approvazione del codice	80 % del personale interessato

4.3.1.4 Formazione in tema di anticorruzione

La formazione in materia di integrità e anticorruzione è uno degli strumenti più utilizzati e raccomandati sia a livello internazionale sia a livello nazionale per contrastare il fenomeno corruttivo.

Nel PNA 2019, l'Autorità raccomanda una programmazione e attuazione della formazione orientata all'esame dei casi concreti calati nel contesto delle singole amministrazioni, nonché in grado di favorire la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti in materia di prevenzione della corruzione. Altresì, la stessa Autorità fornisce alcune indicazioni di carattere generale in tema di formazione, tra cui:

- strutturare la formazione su due livelli: uno generale e uno specifico, definendo in tal modo percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono e ai rischi corruttivi agli stessi connessi;
- includere nei percorsi formativi anche il contenuto dei codici di comportamento e dei codici disciplinari; tenere conto, relativamente alla formazione sui temi dell'etica, della legalità e dell'anticorruzione, del contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e/o formativi in house;
- monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza, anche attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

In relazione all'anno 2023/2024, si è assunta la determinazione di somministrare una formazione di base, a livello generale, sulla normativa in materia di anticorruzione, rivolta a una ampia gamma di dipendenti del Comune di Soliera. In particolare, la formazione di livello generale sarà concepita per soddisfare fabbisogni formativi di ampio respiro e con riferimento a temi di fondo delle politiche di prevenzione. La formazione di base dovrà essere erogata attraverso modalità e-learning (utilizzo della connessione in rete per la fruizione dei materiali didattici veicolati su una "piattaforma tecnologica"), nell'ambito dei servizi forniti gratuitamente dalla Regione Emilia Romagna sulla piattaforma "Self".

Per l'esercizio 2024, l'attività formativa ha visto l'utilizzo dei servizi forniti gratuitamente dalla Regione Emilia Romagna sulla piattaforma "Self" o tramite altri organismi di formazione, sempre in modalità e-learning.

Per gli esercizi successivi, i fabbisogni formativi saranno individuati dal Responsabile per la prevenzione

della corruzione in raccordo con il Dirigente del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine e con i Responsabili di Settore, ciascuno in ragione del personale di propria afferenza, con l'obiettivo di integrare compiutamente la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza in un quadro di pianificazione complessiva pluriennale di soddisfacimento dei fabbisogni formativi di Ente.

Quanto ai soggetti destinatari, la formazione in tema di anticorruzione potrà essere articolata su due livelli:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti;
- livello specifico, rivolto al Responsabile per la prevenzione della corruzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai Responsabili di Settore e funzionari addetti alle aree a rischio e a tutti coloro cui, in generale, siano attribuiti compiti di particolare rilievo in materia di prevenzione della corruzione.

Il personale da inserire nei percorsi formativi sarà individuato tenendo presente il ruolo affidato a ciascun soggetto e le aree a maggior rischio di corruzione individuate nel PTPCT.

L'ente provvederà a monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia. Il monitoraggio potrà essere realizzato attraverso questionari rivolti ai soggetti destinatari della formazione. Le domande potranno riguardare le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

La formazione sulla normativa anticorruzione e trasparenza e sulle modalità operative di attuazione degli strumenti di pianificazione adottati dall'Ente sarà erogata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione o da altri soggetti interni ed esterni. I percorsi formativi su ambiti di materia settoriali (es. appalti pubblici, conferimento di incarichi, ecc.) saranno erogati da soggetti esterni alle Amministrazioni.

I contenuti della formazione saranno definiti in accordo con l'articolazione su due livelli (generale e specifico) di cui sopra, in modo da modulare l'offerta formativa secondo le particolari esigenze dei destinatari. Pertanto, la formazione riguarderà:

a livello generale, l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

a livello specifico, le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto (o categoria di soggetti) nell'Amministrazione.

I canali e strumenti da utilizzarsi per l'erogazione della formazione saranno modulati in base alle specificità dei contenuti, dei destinatari e di altre circostanze rilevanti in relazione all'esigenza formativa da soddisfare. In particolare le forme di erogazione potranno comprendere: partecipazioni a corsi o seminari esterni; incontri di formazione interni; acquisizione o predisposizione di specifici materiali di studio e loro diffusione; affiancamento, da parte di personale esperto, del personale di nuova acquisizione o assegnazione.

La quantificazione dei tempi da dedicare alla formazione in tema di prevenzione della corruzione sarà determinata in base alle specificità dei contenuti, dei destinatari, e di altre circostanze rilevanti in relazione all'esigenza formativa da soddisfare.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Prosecuzione della pianificazione in materia di formazione del personale, nell'ambito dei relativi PIAO, per i trienni di competenza	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Segretario Generale Direttore Generale UTDA	Entro la data di approvazione del PIAO	Approvazione del piano della formazione integrato nel PIAO
2	Attuazione del piano di formazione specifico in materia di anticorruzione e trasparenza e ad altri specificamente individuati	RPCT	Permanente	Somministrazione della formazione interna ed esterna ai dipendenti individuati, per ruolo e funzioni, nel piano della formazione

4.3.1.5 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)

Il whistleblower è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità. Il whistleblowing consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni. Tali procedure sono già da tempo in uso presso altri ordinamenti come strumento finalizzato a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, l'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012, ha inserito, nel d.lgs. n. 165/2001, l'art. 54-bis, relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, successivamente modificato dall'art. 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179 "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".

Il sistema così delineato è stato radicalmente riformato tramite il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.", i cui tratti salienti possono essere così riepilogati:

- ai sensi degli articoli 23 e 24, le disposizioni di cui all'art. 54-bis d.lgs. n. 165/2001 sono abrogate dal nuovo decreto, che si applica a partire dal 15 luglio 2023, mentre per le segnalazioni precedenti continua ad applicarsi la disciplina previgente;
- la nuova disciplina è dedicata alla "protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato", ex art. 1, con una serie di esclusioni e limitazioni riportate dall'articolo medesimo;
- vengono definite tre modalità di comunicazione per il whistleblower, in particolare:
 1. il canale di segnalazione interna (artt. 4 e 5), sostanzialmente relativo alla segnalazione da parte di soggetti appartenenti all'organizzazione medesima, con indicazione di possibilità di forme di condivisione tra enti del canale di segnalazione;
 2. il canale di segnalazione esterna (art. 6 e ss.), alla quale sono poste una serie di condizioni, con la configurazione di ANAC quale soggetto gestore;
 3. possibilità di divulgazione pubblica, al ricorrere di una serie di condizioni (art. 15);
 4. normazione dettagliata delle misure di protezione del segnalante (artt. 16 e ss.);

5. definizione delle sanzioni (art. 21) e della possibilità di rinunce e transazioni (art. 22);
- viene demandata ad ANAC (art. 10), entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto, l'emanazione di apposite linee guida "relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne", che prevedano "l'utilizzo di modalità anche informatiche" e che promuovano "il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta o menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione".

I principi cardine della previgente disciplina, relativi alle diverse modalità di tutela del segnalante, vengono ulteriormente sviluppati, con particolare riferimento alla tutela dei suoi dati, e commisurati ai nuovi canali di segnalazione individuati.

Già nella vigenza della precedente normativa, il Settore Sistemi Informativi Associati dell'Unione delle Terre d'Argine ha effettuato ripetuti test sul software ANAC "openwhistleblowing", con riferimento alle versioni aggiornate rilasciate nel corso dell'esercizio, riscontrando ad esito delle analisi condotte significative problematiche, soprattutto in relazione alle esigenze di riservatezza, rispetto agli standard e direttive ANAC al tempo vigenti. L'esito di tale analisi è stato formalizzato in apposita relazione prot. n. 63778/2019 del 11/11/2019. In coerenza con le valutazioni contenute nella relazione da ultimo citata, nel corso del 2020, il SIA ha effettuato analisi di mercato su soluzioni tecniche alternative.

Il medesimo Settore, in attuazione di specifico obiettivo contenuto nel PTPCT 2020/2022, ha, quindi, proceduto, nell'anno 2021, all'acquisto di apposito software per la gestione delle segnalazioni, in concomitanza con l'adozione delle nuove Linee guida in materia da parte di ANAC.

Nell'ambito del PNA 2022 sono state fornite talune esemplificazioni di misure organizzative di segnalazione di whistleblowing.

Visto quanto sopra esposto, dato il possesso, da parte dell'Ente, di software dedicato alla gestione delle segnalazioni ed evidenziata la necessità di adeguata istruttoria sul contenuto delle nuove disposizioni normative, si ritiene necessario individuare gli obiettivi di seguito indicati, al fine di permettere una implementazione compiuta del gestionale in relazione ai suddetti contenuti. Nelle more di tale implementazione, la procedura di gestione delle segnalazioni al RPCT in base all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 continuerà a svolgersi sulla base delle modalità attualmente vigenti.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Attivazione operativa del gestionale per la segnalazione in forma anonima di eventi corruttivi e conseguente adozione di specifico atto organizzativo disciplinante ruoli dei soggetti coinvolti nella gestione delle segnalazioni	RPCT Dirigente SIA UTdA Dirigente Risorse Umane UTdA	Giugno 2025	Customizzazione del software e implementazione organizzativa
2	Attività di sensibilizzazione e/o comunicazione e/o formazione sui diritti e obblighi del dipendente che segnala illeciti, unitamente ad una adeguata pubblicità e indicazioni operative circa le modalità di segnalazione attraverso la procedura informatizzata a seguito dell'implementazione del software	RPCT	Entro 60 giorni dalla implementazione del software	“Video Pillola” Adozione di circolare esplicativa con pubblicazione nella rete intranet dell’Ente

4.3.1.6 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale. Infatti, la rotazione del personale costituisce una misura di prevenzione della corruzione di particolare rilevanza ai fini della limitazione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruttivi. L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa di risposte illegali improntate a collusione.

Il comma 4, lett. e), dell'art. 1 della legge n. 190/2012 affida al Dipartimento della Funzione Pubblica il compito di definire “criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione”¹². Lo stesso concetto è ripetuto al successivo comma 10, che attribuisce al Responsabile della prevenzione della corruzione l'onere di verificare, d'intesa col dirigente competente, la “effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione” (lett. b).

Nella stessa direzione si muovono le Linee di indirizzo adottate il 13 marzo 2013 dal Comitato interministeriale costituito con DPCM 16 gennaio 2013, ai sensi del comma 4, art. 1, della legge n. 190/2012, ai fini della elaborazione del PNA da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tra i contenuti fondamentali del Piano, le Linee di indirizzo individuano “la definizione di criteri atti ad assicurare la rotazione dei dipendenti, in particolare, dei dirigenti, nei settori particolarmente esposti alla corruzione” (par. 3, lett. c). A proposito dei contenuti minimi (par. 4), viene inoltre precisato che

¹² Il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 ha disposto, con l'art. 19, comma 15, che “Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione”.

l'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio deve essere attuata "con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture. Al riguardo, il P.N.A. dovrà contenere indirizzi alle amministrazioni per evitare che possano consolidarsi delle rischiose posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di certe attività correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti" (lett. e).

Nell'ambito dell'Intesa fra Governo, Regioni ed Enti Locali per l'attuazione dell'art.1, commi 60 e 61, della legge 6 novembre 2012 n. 190, del 24 luglio 2013, in merito alla rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione si dà atto che:

"L'attuazione della misura deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa. A tal fine, gli enti curano la formazione del personale, prediligendo l'affiancamento e l'utilizzo di professionalità interne. Ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto del P.T.P.C. con adeguata motivazione. L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche negli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni".

Il tema è, quindi, trattato nel paragrafo B.5 dell'Allegato 1 al PNA 2013 ove è anche previsto (pag. 44) che "nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, l'amministrazione pubblica applica la misura al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili del procedimento".

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), all'articolo 1, comma 221, ha previsto che "... Allo scopo di garantire la maggiore flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale".

Il PNA 2016, fermo restando quanto già riportato nel PNA 2013 e nell'aggiornamento 2015 al PNA 2013, precisa tra l'altro che:

"La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. 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. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti";

"Ove (...) non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare 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 delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni";

"La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. (...) si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa. (...) Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo";

“Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all’interno di amministrazioni di piccole dimensioni. (...) In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione”.

Il PNA 2016 chiarisce inoltre che per l’attuazione della misura è necessario che l’amministrazione nel PTPCT chiarisca i criteri, individui la fonte di disciplina e sviluppi un’adeguata programmazione della rotazione. Ulteriori raccomandazioni sono previste dall’Autorità negli Aggiornamenti 2017 e 2018 al PNA 2016.

Nell’ambito del PNA 2019, l’Allegato 2 è dedicato all’istituto della rotazione “ordinaria” del personale.

Disposizioni per la rotazione ordinaria generale

Quanto al personale dirigenziale, presso il Comune di Soliera non sono presenti figure dirigenziali né in dotazione organica né al di fuori della stessa. Le relative funzioni sono pertanto attribuite dal Sindaco, ai sensi di quanto previsto dal D.lgs. 267/2000 e dai regolamenti vigenti presso l’Ente, ai Responsabili di Settore.

Con specifico riferimento al personale, considerata la ridotta dimensione organizzativa dell’Ente, si prevede l’individuazione di misure di trattamento specifiche afferenti a processi identificati come più a rischio e per le istruttorie più delicate, nell’ambito del piano di trattamento la cui elaborazione, sulla base di un criterio di progressività e gradualità, avverrà in occasione dell’aggiornamento al presente PTPCT.

In questo contesto, si individuano i seguenti criteri generali che dovranno informare la predisposizione del piano del trattamento del rischio relativamente alle misure alternative alla rotazione ordinaria:

- promozione di meccanismi di condivisione delle fasi procedimentali, prevedendo di affiancare, ove possibile al funzionario istruttore un altro collaboratore, in modo che, ferma restando l’unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell’istruttoria;
- attuazione di una corretta articolazione dei compiti e delle competenze, attraverso l’assegnazione delle varie fasi procedimentali a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal Responsabile, cui compete l’adozione del provvedimento finale;
- coordinamento con il piano della formazione in materia di anticorruzione .

Rotazione cd. Straordinaria

Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. n. 165/2001, art. 16, comma 1, lett. l-quater, secondo cui i dirigenti di uffici dirigenziali generali “provvedono al monitoraggio delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell’ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”.

La rotazione “straordinaria” di cui all’art. 16, comma 1, lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001 rappresenta, pertanto, una misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi.

ANAC si è pronunciata più volte sulla rotazione straordinaria al fine di fornire indirizzi ed interpretazioni in merito all’applicazione dell’istituto, anche in considerazione di un testo normativo che si presenta, in alcuni punti, lacunoso, sia con riferimento alle fattispecie di illecito che l’amministrazione è chiamata a tenere in considerazione ai fini della decisione di ricorrere o meno all’applicazione della misura, sia con riferimento al momento del procedimento penale in cui l’amministrazione deve provvedervi.

Come sottolineato nel PNA 2019, nello svolgimento della sua attività di vigilanza ANAC ha riscontrato numerose criticità nell’applicazione dell’istituto della rotazione straordinaria, criticità dovute sia alle già citate lacune nel testo normativo, sia a motivi organizzativi, come, ad esempio, la mancata comunicazione

dell'avvio del procedimento penale da parte del dipendente interessato o la dimensione organizzativa e l'esiguo numero di dirigenti, ove la misura della rotazione straordinaria debba applicarsi a tali soggetti.

Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, ANAC ha adottato la delibera 215/2019, recante "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001", alla quale il PNA 2019 rimanda integralmente.

Di particolare interesse sono i chiarimenti e le indicazioni fornite in merito:

- alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;
- al momento del procedimento penale per l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto.

Con riferimento all'identificazione dei reati presupposto da considerare ai fini dell'adozione della misura l'Autorità, a seguito dell'analisi della normativa ritenuta rilevante in materia (legge n. 97/2001 con particolare riferimento all'art. 3, comma 1; D.lgs. n. 165/2001, con particolare riferimento alla nuova formulazione dell'art. 35-bis; D.lgs. n. 235/2012; D.lgs. n. 39/2013, con particolare riferimento all'art. 3; il nuovo periodo aggiunto all'art. 129, comma 3, del d.lgs. 271/1989 dall'art. 7 della legge n. 69/2015) ha rivisto la posizione precedentemente assunta e le indicazioni fornite in sede di PNA 2016 e Aggiornamento 2018 al PNA 2016, ritenendo che *"l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69/2015, per "fatti di corruzione" possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art. 16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs. 165 del 2001.*

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfirmità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012)".

Anche con riferimento al momento del procedimento penale rilevante per l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto, ANAC ha rivisto le indicazioni precedentemente fornite (da ultimo nell'Aggiornamento 2018 al PNA), ritenendo che *"l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte corruttive" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale."*

La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale. Ovviamente l'avvio del procedimento di rotazione straordinaria richiederà da parte del Comune di Soliera l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.

Indicazioni operative e procedurali del procedimento di rotazione straordinaria

Fermo restando che la rotazione straordinaria è disposta direttamente dalla legge, è necessario individuare alcune indicazioni operative e procedurali per consentirne la migliore applicazione.

- Personale cui si applica la rotazione straordinaria per condotte di tipo corruttivo: tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione, dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato ovvero con contratti a tempo determinato, compresi gli incarichi amministrativi di vertice.
- Reati presupposto e relativa identificazione del momento del procedimento penale rilevante per

l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto: si rinvia a quanto sopra indicato.

- Provvedimento da adottare: provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.
- Obblighi dei dipendenti e dell'Amministrazione: i dipendenti e i dirigenti interessati da procedimenti penali hanno l'obbligo di segnalare immediatamente all'Amministrazione l'avvio di tali procedimenti nei loro confronti. Il dirigente e/o il responsabile dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari provvedono ad informare immediatamente il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'avvio di procedimenti penali nei confronti di dipendenti per condotte di natura corruttiva ricevuti o di cui sono comunque venuti a conoscenza e dell'avvio del conseguente procedimento disciplinare.
- Efficacia: considerata la natura cautelare del provvedimento, decorsi due anni dallo stesso in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento perde la sua efficacia.
- Competenza all'adozione del provvedimento: dei Dirigenti nel caso in cui il reato presupposto riguardi un dipendente, del Sindaco, nel caso in cui il reato presupposto riguardi un Dirigente.

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Definizione procedimento unitamente alla revisione del codice di comportamento.	RPCT Dirigente dei Servizi al personale UTdA	Dicembre 2025	Approvazione documento con procedimento

4.3.1.7 Astensione in caso di conflitto di interesse

L'art. 1, comma 41, della Legge 190/2012 ha introdotto l'art. 6-bis nella legge n. 241/1990, rubricato "Conflitto di interessi".

La disposizione stabilisce che "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale".

La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue 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 provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

La norma va letta in maniera coordinata con le disposizioni inserite nel Codice di comportamento generale (D.P.R. 62/2013), con particolare riferimento agli artt. 6 e 7.

In particolare l'art. 7 contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse.

La procedura di segnalazione e di assunzione delle determinazioni in materia di conflitto di interesse è disciplinata anche nell'ambito del Codice di comportamento integrativo.

Sulla base del flusso procedurale descritto nel Codice di comportamento integrativo: il dipendente deve rilasciare le dichiarazioni in materia di conflitto di interesse in tre casi:

- al momento dell'assunzione;

- nel caso venga assegnato ad un diverso ufficio;
- ogniquale volta le sue condizioni personali si modifichino in modo tale da configurare un'ipotesi di conflitto di interesse.

Nei casi di cui alle lettere a) e b), tali dichiarazioni sono rilasciate al competente Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.

Si ritiene necessario integrare la procedura descritta nel Codice di comportamento del Comune al fine di definire compiutamente il coinvolgimento del Responsabile del Settore di assegnazione, in quanto soggetto più qualificato a valutare concretamente l'ipotesi di conflitto rispetto all'attività svolta dal dipendente all'interno dell'ufficio.

Acquisite le dichiarazioni del dipendente, il Responsabile del Settore di assegnazione dovrà, infatti, valutare la possibilità di contrasto rispetto all'attività di competenza del dipendente nel modo che segue:

- non si configura alcuna situazione, neppure potenziale, di conflitto di interessi;
- si prospetta un'ipotesi anche potenziale di conflitto: il Responsabile solleva il dipendente dallo svolgimento di attività potenzialmente in conflitto;
- si configura un'ipotesi attuale di conflitto, di carattere generalizzato, per cui è opportuno assegnare il dipendente ad altro ufficio.

Le relative valutazioni dovranno essere trasmesse al Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.

Nel caso dei Responsabili di Settore la relativa posizione deve essere valutata, per competenza, dal Segretario Generale.

Quanto alla procedura prevista per il caso di obbligo di astensione di cui all'art. 7 del DPR 63/2013, la stessa è disciplinata dall'art. 4, punto 4, del Codice di comportamento integrativo.

Al fine di monitorare compiutamente l'attuazione della misura si ritiene opportuno istituire apposito "Registro delle astensioni per conflitto di interesse" presso l'ufficio del RPCT.

Il tema della gestione dei conflitti di interesse, in coerenza con le previsioni del PNA 2019, dovrà essere aggiornato e integrato nel Codice di comportamento dell'Ente in occasione della relativa revisione.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata, in attuazione delle raccomandazioni contenute nel PNA 2019, alla definizione di adeguate misure relative all'accertamento dell'assenza di conflitti di interessi con riguardo ai consulenti (art. 53 d.lgs. n. 165/2001, art. 15 d.lgs. n. 33/2013, art. 2 d.P.R. 62/2013).

Al fine di mettere a sistema le procedure di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interesse, si prevedono le seguenti attività, che dovranno trovare riscontro operativo in apposito protocollo interno:

- acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP (creazione registroparticulare o altro analogo strumento);
- monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica che sarà definita in sede di aggiornamento del Codice di comportamento (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
- esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara); definizione dei work-flow;
- aggiornamento dei moduli/implementazione informatizzazione del processo per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
- formazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla legge n. 241/1990 e dal Codice di comportamento generale e dal Codice di comportamento integrativo.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027:

Conflitti di interesse dei dipendenti

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Proseguimento dell'attività di verifica dei conflitti di interesse attualmente in essere.	Tutti i responsabili Dirigente del Settore Servizi al Personale UTdA	Sino ad approvazione nuova regolamentazione	Adempimenti previsti in codice di comportamento
2	Introduzione di apposita regolamentazione interna nell'ambito del novellato codice di comportamento	RPCT Dirigente del Settore Servizi al Personale Umane UTdA	Dicembre 2025	Approvazione nuovo codice di comportamento

Conflitti di interesse di soggetti esterni

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Prosecuzione delle attività di verifica dei conflitti di interesse attualmente in essere	Tutti i Responsabili	Sino ad approvazione di nuova regolamentazione	Adempimenti previsti in codice di comportamento
2	Richiesta di dichiarazione del titolare effettivo – Affidamenti PNRR	Tutti i Responsabili	Continuativo	Attestazione di richiesta su tutti i contratti espletati

4.3.1.8 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività e incarichi extra istituzionali

Lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dipendente o dell'incaricato di posizione organizzativa, può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la legge n. 190/2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

Al riguardo assume rilevanza anche il documento contenente “Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti” approvato nel mese di giugno 2014 dal tavolo tecnico, a cui hanno partecipato il Dipartimento della Funzione Pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, avviato ad ottobre 2013 in attuazione di quanto previsto dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013 (documento pubblicato sul sito del Dipartimento in data 24 giugno 2014).

A tale proposito si evidenzia che il “REGOLAMENTO PER L'AUTORIZZAZIONE ALLO SVOLGIMENTO DI INCARICHI ESTERNI AL PERSONALE DIPENDENTE DELL'UNIONE TERRE D'ARGINE E DEI COMUNI ADERENTI”, approvato dalla Giunta dell'Unione Terre d'Argine con Delibera n. 101 del 3.12.2014, e recepito dal Comune di Soliera con le modifiche ivi disposte, recepisce e si allinea alle disposizioni sopra richiamate.

Per agevolare comportamenti uniformi e standardizzati, il Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine ha predisposto apposita modulistica per la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività extra-istituzionali, posta a disposizione dei dipendenti.

Le dichiarazioni prodotte dagli interessati, per come previste dalle disposizioni normative e regolamentari sopra richiamate, sono oggetto di verifica, a cura del soggetto competente al rilascio della prescritta autorizzazione, con gli strumenti a disposizione e nel rispetto della normativa vigente.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Aggiornamento del regolamento sugli incarichi esterni	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	Dicembre 2025	Eventuale aggiornamento del regolamento incarichi esterni

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

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconferibilità 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”, ha disciplinato: particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;

situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;

ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

Il legislatore ha valutato, ex ante e in via generale, che:

- lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischi di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un humus favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

In particolare, i Capi III e IV del decreto regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

Gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39/2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18. La situazione di inconferibilità non può essere sanata.

Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti ab origine, non fossero note all'Amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

Come già detto, presso il Comune di Soliera non sono presenti figure dirigenziali né in dotazione organica né al di fuori della stessa. Pertanto, tutti i provvedimenti sindacali di conferimento degli incarichi di Responsabile del Settore, inclusi delle relative funzioni dirigenziali ai sensi del d.lgs. 267/2000 e dei regolamenti vigenti presso l'Ente, compresi quelli per funzioni vicarie, devono essere preceduti da apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del designato, resa nelle forme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e successive modifiche e integrazioni, nella quale, in ragione del contenuto dell'incarico, deve essere asserita l'insussistenza di cause di incompatibilità (capi V e VI del citato d.lgs. n. 39/2013) o inconferibilità e di altri impedimenti e/o di situazioni ostative al conferimento dello stesso.

Le suddette dichiarazioni devono essere acquisite all'atto del conferimento (che deve fare espressa menzione dello stesso), compreso quello per funzioni vicarie, e devono essere altresì rese, nel corso dell'espletamento dell'incarico, tempestivamente all'insorgere di alcuna delle cause di incompatibilità, al fine di consentire l'adozione delle conseguenti iniziative da parte dell'Amministrazione. La presente contromisura verrà attuata attraverso monitoraggi e richieste di dichiarazioni da effettuarsi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, in collaborazione con il Responsabile del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.

Le predette dichiarazioni, prodotte dagli interessati, sono oggetto di verifica e controllo, a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con il Dirigente del Settore Risorse Umane, con gli strumenti a disposizione dell'ente e nel rispetto della normativa vigente. Potranno essere adottate apposite direttive-istruzioni di tipo operativo, da parte del medesimo Responsabile della prevenzione della corruzione, anche con il supporto di altre professionalità presenti nell'ente.

Conformemente alla determinazione ANAC n. 833 del 3.8.2016, la dichiarazione in questione dovrà essere accompagnata dall'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto interessato (oltre che delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione). Sarà onere dell'amministrazione, sulla base della fedele elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di inconferibilità. In particolare, l'organo che conferisce l'incarico verificherà la dichiarazione dell'interessato tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato e dai fatti noti comunque acquisiti.

Con nota agli atti del protocollo dell'Unione delle Terre d'Argine n. 81751, del 25/10/2022, a firma del dirigente del Settore Servizi al Personale e dell'RPCT, è stato definito il protocollo di verifica delle inconferibilità degli incarichi contemplati nei Capi III e IV del d.lgs. n. 39/2013.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027 (che riproducono obiettivi di piani precedenti resi strutturali):

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di inconferibilità dei Responsabili di Settore e dei sostituti vicari	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	All'atto del conferimento dell'incarico e Annualmente	Acquisizione dichiarazione
2	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di inconferibilità dei Dirigenti con riferimento ad incarichi conferiti ad interim	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	All'atto del conferimento dell'incarico - permanente	Acquisizione dichiarazione
2	Verifica dichiarazioni concernenti la insussistenza di cause di inconferibilità con riferimento all'assenza di condanne di cui al d.lgs. 39/2013	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	Permanente – all'atto del conferimento dell'incarico e ogni 6 mesi (gennaio – luglio di ogni anno)	Per tutti i Responsabili di Settore e sostituti vicari
3	Verifica dichiarazioni concernenti la insussistenza di cause di inconferibilità con riferimento alla titolarità di cariche elettive in enti locali (Anagrafe degli amministratori locali e regionali tenuta dal Ministero dell'Interno)	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	Permanente	Per tutti i Responsabili di Settore e sostituti vicari

4.3.1.10 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

Per “incompatibilità” si intende “l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico” (art. 1, comma 2, lett. h) del d.lgs. n. 39/2013).

Le situazioni di incompatibilità sono previste nel Capi V e VI del citato d.lgs. n. 39/2013, cui si fa integralmente rinvio. A differenza del caso di inconferibilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell’interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro. Se si riscontra, nel corso del rapporto, una situazione di incompatibilità, il Responsabile della prevenzione della corruzione deve effettuare una contestazione all’interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall’incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19, d.lgs. n. 39/2013).

Tenuto conto di quanto già precisato nel paragrafo precedente in merito al conferimento delle funzioni dirigenziali in capo ai Responsabili dei Settore dell’Ente, la presente contromisura verrà attuata attraverso monitoraggi e richieste di dichiarazioni da effettuarsi, all’atto del conferimento dell’incarico di Responsabile del Settore (estesa anche alle funzioni vicarie), da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con il Responsabile del Settore Risorse Umane dell’Unione delle Terre d’Argine.

Le predette dichiarazioni, prodotte dagli interessati, sono oggetto di verifica e controllo, a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione, con gli strumenti a disposizione dall'Ente e nel rispetto della normativa vigente.

Conformemente alla determinazione ANAC n. 833 del 03/08/2016, la dichiarazione in questione dovrà essere accompagnata dall'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto interessato. Sarà onere dell'amministrazione, sulla base della fedele elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di incompatibilità. In particolare, l'organo che conferisce l'incarico verificherà la dichiarazione dell'interessato tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato e dai fatti notori comunque acquisiti.

Potranno essere adottate apposite direttive-istruzioni di tipo operativo, da parte del medesimo Responsabile della prevenzione della corruzione, anche con il supporto di altre professionalità presenti nell'Ente.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di incompatibilità dei Responsabili dei Settori e dei sostituti vicari	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	All'atto del conferimento dell'incarico e annualmente in corso di incarico - permanente	Acquisizione dichiarazione
2	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di incompatibilità dei Dirigenti con riferimento ad incarichi conferiti ad interim	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	All'atto del conferimento dell'incarico e annualmente (nel mese di gennaio) in corso di incarico - permanente	Acquisizione dichiarazione

Incompatibilità con il ruolo di dirigente di strutture deputate alla gestione del personale

L'art. 53, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che "Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni".

Trattandosi di funzione conferita all'Unione delle Terre d'Argine, si rinvia, sul punto alla sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO dell'Unione.

4.3.1.11 Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage* – *revolving doors*)

La legge n. 190/2012 ha introdotto un nuovo comma (16-ter) nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con l'amministrazione. Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'Amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per

un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la “convenienza” di accordi fraudolenti.

La disposizione di cui al comma 16-ter dell’art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, aggiunto dall’art. 1, comma 42, lett. l), della Legge n. 190/2012, stabilisce infatti che *“I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*.

L’ambito della norma è riferito a quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell’amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

I “dipendenti” interessati sono coloro che, per il ruolo e la posizione ricoperti nell’amministrazione, hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell’atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura.

Inoltre, come precisato nell’orientamento ANAC n. 24 del 21 ottobre 2015, sono soggetti alle disposizioni qui in esame anche i dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente i poteri autoritativi e negoziali - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal Dirigente/Responsabile competente.

I predetti soggetti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l’amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e, quindi, anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto, che consistono in sanzioni sull’atto e sanzioni sui soggetti:

- a) sanzioni sull’atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;
- b) sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell’ex dipendente per i successivi tre anni ed hanno l’obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell’affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell’affidamento stesso per il caso di violazione.

In merito sono, successivamente, intervenuti i seguenti orientamenti ANAC:

- n. 1 del 4 febbraio 2015 *“Ai fini delle prescrizioni e dei divieti contenuti nell’art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, che fissa la regola del c.d. pantouflage, devono considerarsi dipendenti della PA – ai quali è precluso avere rapporti professionali con i privati destinatari dell’esercizio delle loro funzioni, nei tre anni successivi alla conclusione del rapporto di lavoro – anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. 39/2013, ivi inclusi i soggetti esterni con i quali l’amministrazione, l’ente pubblico o l’entedi diritto privato in controllo pubblico stabilisca un rapporto di lavoro subordinato o autonomo”*;
- n. 2 del 4 febbraio 2015 *“I dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui fa riferimento l’art. 63, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001, sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della PA, i predetti poteri e, dunque, i soggetti che emanano provvedimenti amministrativi per conto dell’amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti in*

rappresentanza giuridica ed economica dell'ente (a titolo esemplificativo, i dirigenti e coloro che svolgono incarichi dirigenziali, ad es. ai sensi dell'art. 19, co. 6 del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, nonché coloro i quali esercitano funzioni apicali o ai quali sono state conferite specifiche deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente)";

- n. 3 del 4 febbraio 2015 *"Con riferimento alla previsione di cui all'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001, nella parte in cui la stessa fa riferimento ai soggetti privati destinatari dell'attività della PA svolta attraverso poteri autoritativi e negoziali (presso i quali i dipendenti, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, non possono svolgere attività lavorativa o professionale), la nozione di soggetti privati ivi contenuta deve essere interpretata nei termini più ampi possibili, ricomprendendovi anche i soggetti formalmente privati ma partecipati o controllati da una pubblica amministrazione";*
- n. 4 del 4 febbraio 2015 *"In conformità a quanto previsto nel bando-tipo n. 2, del 2 settembre 2014 dell'Autorità, le stazioni appaltanti devono prevedere nella lex specialis di gara, tra le condizioni ostative alla partecipazione, oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, il divieto di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001. Tale obbligo sussiste, altresì, per le stazioni appaltanti italiane operanti in Paesi esteri, tenute al rispetto ed all'applicazione delle norme sancite dal d.lgs. 163/2006 nell'affidamento di contratti pubblici, compatibilmente con l'ordinamento del Paese nel quale il contratto deve essere eseguito";*
- n. 24 del 21 ottobre 2015 *"Le prescrizioni ed i divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, che fissa la regola del c.d. pantouflage, trovano applicazione non solo ai dipendenti che esercitano i poteri autoritativi e negoziali per conto della PA, ma anche ai dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente tali poteri - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente".*

Con riferimento alle previsioni legislative in materia, circa la normativa PNRR, deve evidenziarsi come l'art. 1, d.l. 9 giugno 2021 n. 80, conv. l. 6 agosto 2021, n. 113, come modificato dall'art. 31, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. l. 29 dicembre 2021, n. 233, abbia previsto la non applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'art. 53, d.lgs. 165/2001, per gli iscritti (professionisti e personale ad alta specializzazione) negli elenchi del comma 5 del medesimo articolo 1.

Il tema è stato trattato nell'ambito dei diversi PNA che si sono succeduti nel tempo; in particolare:

1. nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016, al par. 9, vengono esplicitati lo scopo della norma e l'ambito di applicazione della stessa, vengono chiariti i concetti di esercizio di poteri autoritativi e negoziali e di soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione, vengono descritte le relative sanzioni;
2. nel PNA 2019, riprendendo gli orientamenti precedentemente espressi dall'ANAC, è stato fornito un chiarimento relativo al concetto di dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, in particolare ricomprendendovi ogni *"dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso l'elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione"*;
3. nel PNA 2022, oltre all'esplicazione delle novità legislative in materia, già sopra richiamate, inerenti le professionalità PNRR, vengono riepilogati i concetti principali dell'istituto, vengono fornite indicazioni circa le verifiche e vengono elencate e descritte le misure da inserire nell'ambito del codice di comportamento e delle sezioni anticorruzione e trasparenza dei PIAO, nonché proposto un modello operativo di verifica.

Ai fini dell'applicazione del citato art. 53, c. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, il Comune adotta le seguenti misure:

1. in tutti i contratti di assunzione del personale viene inserita apposita clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del soggetto (ob. 1/2022);

2. in caso di comando o mobilità da altra pubblica amministrazione, per il personale che svolge funzioni rilevanti ai fini della fattispecie, deve essere formalizzata la suddetta clausola;
3. in caso di conferimento di funzioni dirigenziali a personale già dipendente dell'Amministrazione dovrà essere formalizzata la suddetta clausola;
4. nei bandi di gara e nelle lettere di invito deve essere inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo (occasionale o professionale) e, comunque, di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti dell'Amministrazione che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Ente stesso nei suoi confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
5. nei bandi di gara e nelle lettere di invito deve essere prevista l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
6. tutte le misure sopra elencate si applicano/estendono anche ai dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente poteri autoritativi e negoziali per conto dell'Ente - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal Dirigente/Responsabile competente; misura questa da attuarsi qualora ricorra la fattispecie, valutata in concreto e congiuntamente al competente Dirigente di Settore;
7. si agirà in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001.

Deve inoltre evidenziarsi come, con circolare del Dirigente del Settore Affari generali UTDA prot. n. 83205, del 02/11/2022, siano state fornite le indicazioni relative all'inserimento di specifica clausola nei bandi e negli atti prodromici all'affidamento dei contratti pubblici.

Nel corso della vigenza del presente PIAO verranno valutate eventuali ulteriori attività proposte nel PNA 2022 sul tema, compresa l'attivazione di forme di monitoraggio e controllo da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e l'approvazione di apposite direttive operative.

Gli obiettivi n. 1 e 2, di carattere permanente, sono stati portati avanti con le modalità indicate nella relativa descrizione. Circa l'obiettivo n. 3 del PIAO 2024-2026, si segnala come sia stato inserito apposito articolo nella bozza di codice di comportamento.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027, evidenziando come quelli individuati come permanente siano già stati implementati in via stabile:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Inserimento di specifica clausola nei contratti individuali di assunzione di personale	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	Permanente	Contrattualizzazione clausola
2	Inserimento di specifica clausola nei bandi e negli atti prodromici all'affidamento dei contratti pubblici.	Tutti i Responsabili	Permanente	Inserimento clausola
3	Introduzione di specifica regolamentazione in materia di pantouflage nel novellato codice di comportamento	RPCT Dirigente servizi al personale UTDA	Contestualmente ad approvazione del nuovo codice di comportamento	Approvazione nuovo codice di comportamento

4.3.1.12 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

Con la legge anticorruzione sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

Tra queste, il nuovo art. 35-bis, inserito nell'ambito del d.lgs. n. 165/2001 dall'art. 1, comma 46, della legge n. 190/2012, pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede: *“1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale: a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati; c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. 2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”*.

Inoltre, il d.lgs. 39/2013 ha previsto un'apposita disciplina riferita alle inconferibilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3). Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del citato d.lgs. 39/2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18. Si segnalano all'attenzione i seguenti aspetti rilevanti:

- a) in generale, la preclusione opera in presenza di una sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per i delitti contro la pubblica amministrazione anche se la decisione non è ancora irrevocabile ossia non è ancora passata in giudicato (quindi anche in caso di condanna da parte del Tribunale);
- b) la specifica preclusione di cui alla lett. b) del citato art. 35-bis riguarda l'attribuzione di incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di incarico o l'esercizio delle funzioni dirigenziali e lo svolgimento di funzioni direttive; pertanto, l'ambito soggettivo della norma riguarda i dirigenti e i funzionari nel caso in cui svolgano funzioni dirigenziali;
- c) in base a quanto previsto dal comma 2 del suddetto articolo, la disposizione riguarda i requisiti per la formazione di commissioni e la nomina dei segretari e, pertanto, la sua violazione si traduce nell'illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento;
- d) la situazione impeditiva viene meno ove venga pronunciata per il medesimo reato una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Se la situazione di inconferibilità si appalesa nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione della corruzione deve effettuare la contestazione nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, i competenti organi delle Amministrazioni verificheranno la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso mediante acquisizione di dichiarazione sostitutiva di certificazione e verifica della veridicità medesima, tramite acquisizione di casellario giudiziale, entro 60 giorni dall'acquisizione della dichiarazione, da parte del Servizio competente all'acquisizione della medesima;

- all'atto del conferimento degli incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, mediante acquisizione di dichiarazione sostitutiva di certificazione e verifica della veridicità medesima, tramite acquisizione di casellario giudiziale, entro 60 giorni dall'acquisizione della dichiarazione, da parte del Servizio competente all'acquisizione della medesima;

Le dichiarazioni sostitutive saranno oggetto di controllo, ai sensi dell'art. 71 del citato D.P.R. 445/2000: tale controllo, svolto tramite la verifica del casellario giudiziale, dovrà essere effettuato entro 60 giorni dall'acquisizione della dichiarazione, da parte del Servizio competente all'acquisizione della medesima. Il casellario potrà anche essere richiesto d'ufficio, in assenza di dichiarazione sostitutiva.

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la P.A., l'Amministrazione:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;
- applica le misure previste dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 del D.Lgs. n. 39/2013, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Gli obiettivi, aventi carattere permanente, sono stati portati avanti con le modalità indicate nelle relative descrizioni.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027, già implementati nel piano precedente ed attuati in via stabile:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione relativa ai precedenti penali da parte di membri commissioni di concorso o di gara	Responsabili di Settore	All'atto della Formazione della Commissione permanente	Acquisizione dichiarazione sostitutiva e casellario giudiziario.
2	Richiesta dichiarazione relativa ai precedenti penali da parte di interessati a incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Segretario Generale, per le nomine negli enti partecipati.	All'atto del Conferimento dell'incarico - permanente	Acquisizione dichiarazione sostitutiva.
3	Acquisizione dei casellari giudiziali a verifica delle dichiarazioni rese in sede di conferimento di incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Segretario Generale, per le nomine negli enti partecipati.	All'atto del Conferimento dell'incarico - permanente	Rispetto della tempistica

4.3.1.13 Misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata

L'accresciuta rilevanza del problema della infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto sociale della Provincia di Modena (vd paragrafo 4.2.1 relativo al contesto esterno), rende indispensabile avviare un programma di attività volto a prevenire e a contrastare la penetrazione delle organizzazioni criminali nel territorio.

La definizione di un quadro di misure efficaci, concrete e sostenibili deve muovere dalla consapevolezza che la politica di prevenzione e contrasto alla corruzione è destinata a produrre risultati limitati in assenza di una strategia comune e sinergica fra le istituzioni presenti sul territorio provinciale. È quindi su questa direttrice fondamentale che dovranno concentrarsi gli sforzi della struttura tecnica e degli organi politici, chiamati a mettere a disposizione il patrimonio informativo acquisibile grazie alla condizione di massima prossimità al territorio ma, al tempo stesso, titolati a pretendere di non operare in situazioni di isolamento istituzionale. Tanto più in una fase storica di carenza di risorse umane e finanziarie che impedisce o, nel migliore dei casi, limita, la possibilità di dotarsi dei necessari strumenti tecnologici di rilevazione, elaborazione e verifica incrociata di dati e informazioni e di dedicare specifiche professionalità alle concrete attività di prevenzione e contrasto.

Tutto ciò premesso, gli interventi che il Comune di Soliera e l'Unione delle Terre d'Argine, per quanto di competenza, intendono promuovere, si concentrano prevalentemente sulla prevenzione rispetto ad azioni di indebolimento del tessuto sociale “sano”.

In particolare, gli enti intendono muoversi su due piani:

- la prevenzione primaria: si tratta di interventi diretti a prevenire i rischi di infiltrazione criminale sul piano economico e sociale, attraverso misure a sostegno della legalità e della cittadinanza responsabile nel settore dell'educazione, dell'istruzione e della cultura;
- la prevenzione secondaria: si tratta di interventi diretti a contrastare i segnali di espansione o di radicamento nel territorio di fenomeni criminali, con particolare attenzione agli ambiti più esposti, quali emergono dall'analisi del contesto esterno, al pericolo di infiltrazione della criminalità organizzata.

Sotto il profilo della prevenzione primaria, le iniziative poste in essere dal 2016 sul territorio di Soliera afferiscono al progetto denominato “Tavolo permanente della legalità”, la cui titolarità è dell'Unione Terre d'Argine (Settore Polizia Locale).

Per approfondimenti in merito alla prevenzione primaria e alle iniziative realizzate sul territorio, si rimanda integralmente al PTPCT 2025-2027 dell'Unione delle Terre d'Argine

Per quanto concerne la prevenzione secondaria si evidenziano, in primo luogo, le iniziative assunte e in corso di implementazione, che rappresentano il portato applicativo di una strategia comune e sinergica fra le istituzioni presenti sul territorio provinciale.

1) Protocolli di legalità

L'art. 1, comma 17, della legge 6 novembre 2012, n. 190 stabilisce che *“Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”*.

Secondo quanto previsto dal PNA 2013 (par. 3.1.13; All. 1, par. B.14; Tavola n. 14), i patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione si precisa che *“mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Consiglio di Stato, 9 settembre 2011, n.5066)”*.

Il Comune di Soliera, nell'ottica del raggiungimento di tale obiettivo a livello di ambito territoriale ottimale, si farà promotore di iniziative volte a rinnovare e aggiornare il “Protocollo di intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici”.

2) Costituzione della Centrale Acquisti

Il Comune di Soliera con deliberazione di Consiglio Comunale n. 74 del 15/07/2014 approvava, come anche gli altri Comuni aderenti all'Unione delle Terre d'Argine con proprie delibere di consiglio, la convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle funzioni e delle attività correlate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 3 comma 34 e dell'art.33 comma 3 bis del d.lgs. 163/2006;

Il comma 3-bis recitava “I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.”

Con successiva delibera di Consiglio dell'Unione Terre d'Argine n. 35 del 23/07/2014 avveniva il recepimento della convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle funzioni e delle attività correlate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 3 comma 34 e dell'art.33 comma 3 bis del d.lgs. 163/2006, approvata dai consigli comunali di tutti gli altri Comuni aderenti all'Unione.

Questo ha rappresentato il primo passo verso la creazione di una Centrale Unica di Committenza (CUC) che, come si legge nelle premesse della deliberazione di Consiglio sopra richiamata, si inserisce in un contesto normativo e regolamentare favorevole alla costituzione delle CUC nell'ambito delle Unioni di Comuni:

- l'art. 13 della legge 136/2010 prevede l'istituzione in ambito regionale di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA) al fine di assicurare la trasparenza , la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose e il DPCM del 30.06.2011 ha dato attuazione alla disposizione citata;
- la L.R Emilia Romagna n.21/2012 interviene nell'ambito della gestione dei servizi associati disciplinando la determinazione degli ambiti territoriali ottimali (art.6) e l'esercizio associato di funzioni e di servizi (artt.19-21 bis) favorendo la creazione di Centrali di committenza in capo alle Unioni,
- l'articolo 7 dello Statuto dell'Unione delle Terre d'Argine prevede che il trasferimento di materie e servizi, sia da parte di tutti che da parte di due o più Comuni, si perfezioni con l'approvazione, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, da parte dei Consigli dei Comuni aderenti, e subito dopo da parte del Consiglio dell'Unione, di uno schema di convenzione, da sottoscrivere

formalmente, che deve, in ogni caso, prevedere:

- il contenuto della materia o dei servizi trasferiti;
- la descrizione della regolazione dei rapporti finanziari tra gli Enti coinvolti;
- le forme di consultazione fra gli Enti coinvolti;
- gli eventuali trasferimenti di risorse umane, finanziarie e strumentali;
- l'eventuale durata, nel caso in cui la durata del trasferimento non coincida con quella dell'Unione;
- le modalità di recesso.

Lo strumento dell'unica centrale di committenza, si legge sempre nelle premesse della delibera consigliare, persegue gli obiettivi di conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'azione amministrativa, di rafforzare l'economia legale e di innalzare il livello di prevenzione delle infiltrazioni criminali nell'ambito degli appalti pubblici;

La Centrale Unica di Committenza si costituisce formalmente presso l'Unione delle Terre d'Argine con delibera di Giunta dell'Unione in data 29/06/2016 ed ha iniziato ad operare con decorrenza 15/07/2016.

Con la deliberazione succitata si definiscono: la decorrenza; il funzionamento; le competenze; il personale; le spese e si rinvia a successivi atti l'articolazione più dettagliata del progetto;

In particolare le competenze riguardano in linea di massima:

- procedure di gara per lavori, forniture e servizi dalla determinazione a contrarre fino alla fase dell'efficacia dell'aggiudicazione definitiva per i seguenti importi: da 150.000€ e oltre per i lavori e da 40.000€ e oltre per servizi e forniture;
- procedura di gara per importi inferiori a quelli sopra descritti, previo specifico accordo tra i Comuni e l'Unione;
- rimangono in capo ai Comuni aderenti all'Unione le procedure consentite in gestione diretta e autonoma ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 37 d.lgs. 50/2016; la fase progettuale; la fase della formalizzazione e stipula formale dei contratti.

Alla delibera succitata seguono determinazioni del dirigente della CUC, con le quali vengono delegate periodicamente (fino al 30/09/2019), ai sensi dell'art. 17 c.1 bis del d-lgs 30-03-2001 n. 165 le funzioni relative all'espletamento delle procedure di gara di competenza della CUC ai dirigenti o titolari di posizione organizzativa e loro sostituiti dei Comuni aderenti all'Unione, per l'acquisizione di lavori il cui importo al netto dell'IVA è inferiore a 1.000.000 €.

Con deliberazione della Giunta dell'Unione n. 61/2019 è stato approvato un progetto ad hoc con le finalità di definire i criteri generali di riorganizzazione del servizio della CUC e dell'attività di gestione delle gare d'appalto.

Con delibera della Giunta Unione n. 86 del 30/06/2021 è stato approvato il Piano Performance 2021/2023 che ha assegnato al Dirigente Affari Generali e contratti l'obiettivo di predisporre la proposta di un progetto organizzativo finalizzato alla creazione di una centrale acquisti che superi l'idea della Centrale Unica di Committenza e sviluppi un servizio di staff che si occupi trasversalmente di tutta la complessità degli acquisti fornendo supporto all'Unione e ai Comuni che la compongono.

Con Delibera di Giunta Unione n. 89 del 21/07/2021 è stata approvata la relazione del Direttore Generale con l'avvio della procedura per la revisione della struttura organizzativa Unione in cui, si prevede la creazione di una nuova unità organizzativa definita "centrale acquisti" evidenziando alcune azioni da intraprendere:

- analisi degli acquisti da centralizzare a seguito di specifica analisi eseguita di tutti gli affidamenti eseguiti completamente del passaggio del personale in Unione ancora in capo al comune di Carpi relativo sia all'ufficio contratti che appalti.

- eseguire un passaggio intersettoriale dal servizio provveditorato ed economato (settore servizi finanziari) al settore affari generali.
- successivamente sarà oggetto di analisi anche il possibile futuro ampliamento di acquisti oggi svolti da uffici diversi dei Comuni e dell'Unione. Sarà così sviluppato partendo dal nuovo funzionigramma un atto di microrganizzazione ed assegnazione di responsabilità di procedimento.
- creazione di un unico ufficio contratti per Unione e Comuni.
- elaborazione di linee guida condivise con tutti i servizi e settori dei comuni relativi a modalità di acquisto in applicazione del codice degli appalti e della normativa di settore in generale.
- in una seconda fase il servizio di contenzioso potrà essere gestito dall'Unione per conto di tutti i comuni.
- percorso per la certificazione di qualità ISO 9001 dell'attività tipicamente CUC.

Con la deliberazione di Giunta dell'Unione delle Terre d'Argine n. 131 del 24/11/2021, con oggetto "Approvazione della nuova struttura organizzativa", all'interno del primo Settore "Affari Generali", è stato creato il servizio "Stazione unica appaltante", avente in capo, tra le altre, la funzione "Attività di formazione, supporto, consulenza e aggiornamento della disciplina in materia di appalti, concessioni e contratti tramite anche la predisposizione di modulistica e linee guida".

Con documento al protocollo dell'Unione delle Terre d'Argine 86109 del 28/12/2021 è stata redatta la circolare ad oggetto "Disposizione in materia di documentazione antimafia – Circolare interna".

Con documento al protocollo dell'Unione delle Terre d'Argine n. 86758 del 30/12/2021, sono state adottate le Linee guida in merito agli affidamenti diretti di lavori, forniture e servizi.

Con documenti al protocollo dell'Unione delle Terre d'Argine nn. 102474 del 29/12/2023 e 102370 del 29/12/2023, la Stazione Unica Appaltante ha approvato, rispettivamente, linee guida in merito agli affidamenti diretti di lavori, forniture e servizi alla luce del d.lgs 36/2023 (aggiornando così le precedenti, rispetto all'emanazione del nuovo codice), nonché le linee guida in merito alla fase di esecuzione degli appalti di forniture e servizi regolati dal d.lgs 36/2023.

Di seguito si riportano i dati inerenti ai controlli effettuati nel 2022, sui cantieri privati e sull'autotrasporto (rif. Ob. 6 e 7 PTPCT UTdA 2022-2024)

- in data 29/06/2022 si è svolto, interessando n. 62 operatori del Comando, un corso di aggiornamento in materia di trasporto merci, al fine di contrastare, in sede di controllo, il fenomeno del trasporto abusivo e la concorrenza sleale;
- nel 2022 sono stati effettuati n. 45 servizi di controllo sul trasporto merci; i controlli hanno riguardato la regolarità amministrativa dei trasporti, ma non solo; infatti sono stati estesi ai seguenti ulteriori aspetti: l'agganciamento, il superamento dei limiti di sagoma, l'eccedenza del carico, la disciplina dei tempi di guida e di riposo.
- nel 2022 sono stati svolti n. 53 sopralluoghi edilizi e sono stati accertati n. 29 reati edilizi.

Di seguito si riportano i dati inerenti ai controlli effettuati nel 2023, sui cantieri privati e sull'autotrasporto (obiettivi 6 e 7 PIAO UTdA 2023-2025)

- sul territorio dell'Unione sono stati effettuati n. 49 servizi di controllo (20 dei quali sul territorio di Carpi) sul trasporto merci; i controlli, oltre alla regolarità amministrativa dei trasporti, sono stati estesi ad ulteriori profili riguardanti l'agganciamento, il superamento dei limiti di sagoma, l'eccedenza del carico, la disciplina dei tempi di guida e di riposo;
- sul territorio dell'Unione sono stati effettuati n. 87 sopralluoghi su cantieri (di cui n. 80 sul territorio del Comune di Carpi) e sono stati accertati n. 48 reati edilizi (di cui n. 42 sul territorio del Comune di Carpi).

Con riferimento all'obiettivo 10 del PTPCT UTdA 2021-2023, sono stati raggiunti gli obiettivi di implementazione dell'utilizzo della BDNA (1 su stazione unica appaltante e 4 su SUAP).

Con riferimento all'obiettivo 2/2023, la rivisitazione della struttura della sezione "Bandi di gara e contratti" dell'Amministrazione Trasparente è stata inserita nel PIAO UTdA 2023-2025.

Sempre in ambito di prevenzione secondaria, si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2025-2027, per ambito di intervento e la cui attuazione dipende prevalentemente dall'Unione delle Terre d'Argine:

N.	Ambito di intervento	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Appalti pubblici	Formazione in materia di pubblicazioni sulla sezione relativa a Bandi di Gara e Contratti di A.T.	Dirigente Affari Generali e contratti UTdA.	2025-2026	Realizzazione della formazione a seguito dell'implementazione della nuova sezione
2	Appalti pubblici	Elaborazione linee guida in merito agli affidamenti diretti di lavori, forniture e servizi e aggiornamento regolamento dei contratti	Segretario Generale e Dirigente Affari Generali e Contratti UTdA	2025-2026	Adozione linee guida
3	Appalti Pubblici e privati	Controllo cantieri privati	Comandante Polizia Locale UTdA	2025-2027	Controlli finalizzati al contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata – mantenimento standard 2022
4	Autotrasporto	Qualificazione dei controlli specificidella Polizia Locale – attuazione	Comandante Polizia Locale UTdA	2025-2027	Controlli finalizzati al contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata – mantenimento standard 2022

4.3.1.14 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Il Comune di Soliera assicura la più ampia comunicazione e diffusione delle politiche di prevenzione della corruzione mediante una serie di misure.

- Pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" – In ottemperanza alle disposizioni vigenti, la prima e più importante misura in tal senso è costituita innanzitutto, e naturalmente, dall'adempimento dell'obbligo di pubblicazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione sul sito web istituzionale del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti-corruzione".
- Presentazione del piano triennale di prevenzione della corruzione alla cittadinanza – L'attività di comunicazione delle politiche di prevenzione della corruzione potrà esser utilmente perseguita attraverso la presentazione del presente Piano alla cittadinanza, e ciò mediante adeguata pubblicità del documento anche tramite il sito web, i periodici comunali, appositi comunicati stampa e ulteriori iniziative di comunicazione.

- Iniziative di promozione della cultura dell'integrità – Al fine di promuovere la cultura dell'etica pubblica, il Comune proseguirà il percorso già intrapreso di valorizzazione e diffusione del valore della legalità e ciò potrà avvenire ad esempio attraverso l'integrazione tematica della proposta di offerta formativa delle scuole primaria e secondaria e la programmazione rivolta alla cittadinanza di cicli di approfondimento sul tema del contrasto ai fenomeni criminosi alla presenza di relatori qualificati e personalità la cui esperienza di vita abbia rappresentato un esempio a livello nazionale/locale di integrità e coraggio nella lotta alla criminalità.

4.3.1.15 Monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti

Al fine di ottemperare al monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti, come previsto all'art. 1, comma 9, lett. d), legge n. 190/2012 nell'elencare le esigenze a cui il PTPCT deve rispondere, deve essere effettuata una ricognizione aggiornata dei procedimenti.

L'art. 1, comma 28, della citata legge 190/2012 prevede che le amministrazioni provvedano al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie, e che i risultati del monitoraggio siano consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.

L'attivazione di sistemi di monitoraggio dei tempi procedurali è fortemente condizionata dal livello di informatizzazione dei processi e dalla disponibilità di strumenti di controllo automatizzati su banche dati adeguatamente implementate. Non può pertanto che profilarsi un percorso di adeguamento graduale negli anni 2025-2027 in funzione della progressiva digitalizzazione dell'attività amministrativa. Gli obiettivi in questo ambito sono strettamente collegati agli obiettivi previsti al punto "Informatizzazione dei processi, la cui attuazione dipende dall'Unione delle Terre d'Argine".

4.3.1.16. Monitoraggio dei rapporti amministrazione – soggetti esterni

L'art. 1, comma 9, lett. e), legge n. 190/2012 prevede che il PTPC (oggi sezione del PIAO) risponda all'esigenza – tra l'altro – di monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

Con l'orientamento n. 110 del 4 novembre 2014, l'ANAC ha chiarito che la disposizione sopra richiamata deve essere intesa nel senso che le pubbliche amministrazioni, nell'attività di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, possono verificare eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti della pubblica amministrazione.

A tale fine le pubbliche amministrazioni hanno facoltà di chiedere, anche ai soggetti con i quali sono stati stipulati contratti o che risultano interessati dai suddetti procedimenti, una dichiarazione in cui attestare l'inesistenza di rapporti di parentela o affinità con funzionari o dipendenti della pubblica amministrazione.

Al fine di rendere tale adempimento non eccessivamente gravoso, sarà compito dell'amministrazione verificare la sussistenza di situazioni di conflitto di interesse ed, eventualmente, adottare i necessari provvedimenti per rimuoverla.

4.3.1.17. Società ed enti di diritto privato controllati o partecipati

In merito alle società ed enti di diritto privato controllati o partecipati, si prevedono le seguenti misure (cfr. delibera ANAC n. 1134/2017 e PNA 2019):

- Pubblicazione dei dati di cui all'art. 22, d.lgs. n. 33/2013. Al riguardo si rinvia alla Sezione I e in particolare all'Allegato A).
- Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Al riguardo si rinvia all'Allegato A) alla presente Sezione I "Enti controllati e partecipati - Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza".

4.3 Parte II – Misure di trattamento specifiche

Il livello della vulnerabilità dell'organizzazione è connesso alla presenza di adeguate misure di mitigazione dei rischi o "protocolli", che sono rappresentate da presidi, sistemi procedurali, meccanismi di governance e gestione di ruoli / responsabilità.

Come già indicato nel paragrafo "4.2.2 – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.", in attesa dell'applicazione della nuova metodologia di analisi, valutazione e trattamento del rischio adottata dall'Ente e illustrata nel presente PTPCT, si confermano gli esiti della valutazione probabilità-impatto dei processi a rischio già mappati nei precedenti Piani e dei rischi specifici per tutte le aree e le connesse misure di trattamento.

5. Monitoraggio e aggiornamento annuale del P.T.P.C.T

Ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, il RPCT, ogni anno, deve redigere una relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal PTPCT.

La relazione è redatta in conformità all'eventuale modello messo a disposizione da ANAC e utilizza anche informazioni che vengono trasmesse dai Responsabili dei Settori. La suddetta relazione è integrata dal riscontro dello stato di attuazione degli obiettivi contenuti nel presente piano di cui alla Relazione sulla performance.

Il sistema di monitoraggio dovrà progressivamente evolversi attraverso l'introduzione di strumenti di controllo automatizzato e creazione di banche date informatizzate.

I dati raccolti ai fini del monitoraggio sono utilizzati anche per l'aggiornamento del PTPCT.

Allegati alla Sezione I

Sez. I All. A) "Enti controllati e partecipati - Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza";

Sez. I All. B) "Mappatura e descrizione processi".

SEZIONE II

TRASPARENZA

1. Quadro riassuntivo

A partire dall’emanazione delle prime normative in materia di trasparenza, il comune di Soliera si è gradualmente conformato alle numerose disposizioni emanate, nonché alle principali pronunce della Corte Costituzionale ed agli atti di soft law progressivamente pubblicati, principalmente da ANAC.

Tra i più recenti e significativi atti in materia, possono ricordarsi:

- la sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 21/02/2019 in materia di trasparenza dei dati dei dirigenti e le successive deliberazioni di ANAC n. 586 del 26/06/2019, n. 1126 del 04/12/2019 e n. 1202 del 18/12/2019, il c.d. Decreto Milleproroghe (d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8 e ss.mm.ii.) che all’art. 1, c. 7, individua la sospensione dell’applicazione delle misure di cui agli artt. 46 e 47 del d.lgs. 33/2013, ai soggetti di cui all’art. 14, comma 1-bis, d.lgs. 33/2013, nonché la necessità di adozione di regolamento ministeriale ad hoc, da adottarsi entro il 31/12/2020 (data successivamente prorogata al 30/04/2021 dal d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21), ad oggi non emanato;
- la deliberazione di ANAC n. 537 del 17 giugno 2020 in materia di ostensione documentale da parte degli organi politici;
- la deliberazione n. 468 del 16 giugno 2021 in materia di atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati, con la quale ANAC ha fornito indicazioni sugli obblighi di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013;
- la deliberazione ANAC n. 77 del 16/02/2022 ad oggetto ‘Indicazioni di carattere generale in materia di obblighi di pubblicazione dei dati di cui all’art. 36 del d.lgs. n. 33 del 2013 “Pubblicazione delle informazioni necessarie per l’effettuazione di pagamenti informatici”’;
- la deliberazione ANAC n. 371 del 27 luglio 2022 di aggiornamento delle “Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell’articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136”;
- l’allegato 9 al PNA 2022 contenente gli obblighi di pubblicazione della sotto sezione di 1° livello “Bandi di gara e contratti”, cui, da ultimo, l’allegato in merito del presente PIAO si è conformato;
- l’aggiornamento 2023 al PNA, contenente indicazioni in materia di trasparenza dei contratti pubblici.

1.1. Responsabile della trasparenza

Il ruolo di Responsabile della Trasparenza, è affidato al Responsabile della prevenzione della corruzione, Segretario Generale Dott.ssa Vienna Marcella Rocchi (RPCT).

Il Responsabile esercita i compiti attribuiti dalla legge ed è, in particolare, preposto a:

- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico;
- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, al responsabile nazionale della prevenzione della corruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- provvedere all'aggiornamento annuale del PTPCT, ivi inclusa la sezione dedicata alla trasparenza;
- curare l'istruttoria per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 47 del D.Lgs. 33/2013.

Ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico sono state attribuite al RPCT dal D.Lgs. 97/2016. In tale contesto il RPCT, oltre alla facoltà di chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull’esito delle istanze, deve occuparsi, per espressa disposizione normativa (art. 5, comma 7, D.Lgs. 33/2013, come novellato dal D.Lgs. 97/2016), dei casi di riesame (sia che l’accesso riguardi dati a pubblicazione obbligatoria o meno).

Dal D.Lgs. 97/2016 risulta anche l’intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del RPCT ed in particolare quelle del Nucleo di Valutazione. Ciò al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l’attuazione delle misure di prevenzione. In tal senso, si prevede, da un lato, la facoltà del Nucleo di Valutazione di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo

svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, comma 1, lett. h), D.Lgs. 97/2016). Dall'altro lato, si prevede che la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione, venga trasmessa oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione anche al Nucleo di Valutazione (art. 41, comma 1, lett. l), D.Lgs. 97/2016).

1.2. Individuazione dei soggetti responsabili della trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati

Per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, come si evince dall'allegato A) sopra descritto, non vi è sempre coincidenza tra soggetti responsabili della individuazione, elaborazione e trasmissione dei dati (colonna 6) e soggetti responsabili della pubblicazione dei dati (colonna 7).

1.3. Individuazione dei referenti settoriali per la trasparenza e specificazione delle modalità di coordinamento con il Responsabile della trasparenza

Ogni Responsabile di Settore può individuare, all'interno del relativo Servizio, uno o più soggetti referenti per la trasparenza. La funzione principale di detti referenti sarà quella di facilitare la comunicazione ed il coordinamento tra il Servizio di appartenenza, da un lato, ed il RPCT dall'altro. Ciò consentirà la formazione di una rete intersettoriale di referenti, che si coordineranno con il RPCT. Per semplicità organizzativa, è opportuno che il referente settoriale per la trasparenza coincida con il referente settoriale per la prevenzione della corruzione.

1.4. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi

Ogni Responsabile di Settore, anche in funzione della propria responsabilità per la trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati di competenza, è tenuto ad adottare, tenuto conto delle particolarità di ciascuna struttura, le misure organizzative più idonee per assicurare all'interno di detta struttura il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge. Ogni Responsabile di Settore potrà delegare a personale interno specificamente individuato le attività operative funzionali a garantire l'adempimento degli obblighi di pubblicazione dei dati.

L'implementazione di specifico gestionale integrato con il gestionale atti e contabilità (logica integrata all'interno di una "suite software"), acquisito, in attuazione del PTPCT 2020/2022 dell'Unione delle Terre d'Argine, con determinazione SIA Unione n. 594 del 06.07.2021, rappresenta un valido supporto per i Servizi in termini di tempestività e regolarità del flusso delle informazioni da pubblicare ai sensi della normativa vigente in materia di trasparenza.

1.5. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del RPCT

Il monitoraggio è un'attività fondamentale e continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame – con frequenza almeno annuale – è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, il RPCT, ogni anno (riesame), deve redigere una relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal PTPCT/ sezione del PIAO. La relazione è redatta in conformità all'eventuale modello messo a disposizione da ANAC e utilizza anche informazioni che vengono trasmesse dai Dirigenti e dai Referenti di Settore. La suddetta relazione è integrata dal riscontro dello stato di attuazione degli obiettivi, contenuti nel presente piano, di cui al monitoraggio della sezione "Performance".

Con specifico riferimento agli obblighi di trasparenza, il monitoraggio è svolto dai Dirigenti con il coordinamento del Responsabile del RPCT. Deve poi evidenziarsi come il Responsabile per la trasparenza svolge stabilmente un'attività di controllo anche a campione sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

L'Organismo di Valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nelle diverse sezioni del PIAO, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. Verifica, inoltre, l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione anche mediante le attestazioni previste dall'ANAC.

L'ente, infine, dispone di un sistema di rilevazione del numero di visualizzazioni dei documenti inseriti nella sotto-sezioni di amministrazione trasparente.

1.6. Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente"

L'ente dispone di un sistema di rilevazione del numero di visualizzazioni dei documenti inseriti nella sotto-sezioni di amministrazione trasparente.

1.7. Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RSA)

Il PNA 2016 prescrive che il RPCT è tenuto a indicare all'interno del PTPCT il nome del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33-ter, d.l. n. 179/2012 convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

L'individuazione del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RSA) è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Il RSA del Comune di Soliera è l'Ing. Salvatore Falbo, Responsabile Settore Gestione e Sviluppo del Patrimonio (atto monocratico del Sindaco n. 15 del 07/04/2020).

1.8. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico

Con riferimento all'accesso civico, ogni Settore degli enti è competente circa i dati posseduti, con il supporto continuativo della Segreteria generale. Il monitoraggio sugli accessi avviene anche con l'utilizzo del registro degli accessi, pubblicato nell'apposita sezione di amministrazione trasparente.

Con riferimento all'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA), si individuano i seguenti obiettivi:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Aggiornamento di modulistica e pagine dedicate in Amm.ne Trasparente, come da circolare DFP n. 2/2017 e n. 1/2019 e registro accessi	RPCT Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2025	Aggiornamento modulistica e sezioni

Allegati alla Sezione II

Sez. II_Allegato A - Documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione.