



**Provincia di Arezzo**

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE  
DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA  
2022-2024**

Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. ....

## Sommario

PARTE I.....	3
1. Contenuti generali.....	3
1.1. PNA, PTPCT e principi generali.....	3
1.2. La nozione di corruzione e “maladministration” .....	6
1.3. Finalità del PTPCT.....	7
1.4. Il processo di elaborazione del PTPCT.....	8
1.5. Ambito soggettivo .....	10
1.6. Obiettivi strategici .....	15
1.7. PTPCT e performance.....	16
2. Analisi del contesto .....	17
2.1. Analisi del contesto esterno .....	17
2.2. Analisi del contesto interno.....	22
2.2.1. Breve descrizione dell’Amministrazione .....	23
2.2.2. La struttura organizzativa .....	24
2.2.3. Società ed enti partecipati.....	28
2.2.4. La mappatura dei processi .....	30
3. IL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO.....	32
3.1. Premessa metodologica .....	32
3.2. Valutazione e trattamento del rischio.....	34
3.3. Identificazione.....	34
3.3.1. L’oggetto di analisi .....	34
3.3.2. Tecniche e fonti informative:.....	35
3.3.3. Identificazione dei rischi:.....	35
3.4. Analisi del rischio .....	35
3.5. La ponderazione .....	38
3.6. Trattamento del rischio.....	39
3.7. Individuazione delle misure .....	39
3.7.1 Programmazione delle misure.....	40
4. Trasparenza sostanziale e accesso civico.....	42
4.1. Trasparenza .....	42
4.2. Accesso civico e trasparenza.....	43
4.3. Trasparenza e privacy .....	45

4.4. Comunicazione .....	46
4.5. Modalità attuative .....	47
4.6. Organizzazione .....	48
4.7. Pubblicazione di dati ulteriori .....	49
5. Altri contenuti del PTPCT .....	51
5.1. Formazione in tema di anticorruzione .....	51
5.2. Il Codice di comportamento.....	51
5.3. Criteri di rotazione del personale.....	53
5.5. Ricorso all'arbitrato .....	54
5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti (misure in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse).....	54
5.7. Attribuzione degli incarichi dirigenziali .....	54
5.8. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro	55
5.9. Controlli su ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici .....	55
5.10. Misure per la tutela del dipendente che segnali illeciti (whistleblower).....	56
5.11. Patti di Integrità e Protocolli di legalità.....	59
5.12. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti .....	60
5.13. Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti .....	60
5.14. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere.....	60
5.15. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale .....	61
5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC .....	61
5.17. Vigilanza su enti controllati e partecipati .....	62

**Allegati:**

- A - Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- B - Analisi dei rischi;
- C - Individuazione e programmazione delle misure;
- C1 - Individuazione delle principali misure per aree di rischio;
- D - Misure di trasparenza;
- E - Patto di Integrità

## PARTE I

### 1. Contenuti generali

#### 1.1. PNA, PTPCT e principi generali

La legge 6 novembre 2012 n. 190, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 265 del 13 novembre 2013, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, ha introdotto nell’ordinamento italiano una serie di misure finalizzate a prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione nell’ambito dell’attività amministrativa. Nell’ambito di tali misure figurano l’adozione, da parte dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC), del “piano nazionale anticorruzione” (di seguito PNA) e l’adozione da parte degli organi di indirizzo di tutte le pubbliche amministrazioni di un “piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza” (di seguito denominato PTPCT).

Il PNA costituisce “atto di indirizzo” per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell’adozione dei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT). Esso individua, tenendo conto anche della dimensione e dei diversi settori di attività degli enti Pubblici, i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi.

Il PTPCT adottato dal singolo ente pubblico approfondisce l’analisi effettuata nel PNA con riferimento al contesto organizzativo del singolo ente, provvedendo in particolare a fornire una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e all’individuazione delle misure di prevenzione più idonee a prevenire e ridurre il fenomeno corruttivo.

Con l’adozione dei suddetti piani, il legislatore italiano ha inteso perseguire i seguenti obiettivi:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare le capacità di scoprire i casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole al fenomeno della corruzione.

L’adozione del PTPCT costituisce per l’Ente, oltre che adempimento ad un obbligo di legge, un efficace strumento per la diffusione della cultura della legalità e dell’integrità all’interno dell’Amministrazione nonché una preziosa occasione di confronto con la cittadinanza e con gli stakeholders su tali temi.

Il PTPCT è pertanto considerato documento essenziale per l’Ente, sia in quanto fattore di stabilità e di costante riferimento operativo, capace di garantire continuità all’azione amministrativa e rendere disponibile agli uffici un cronoprogramma orientato al perseguimento di alcune finalità irrinunciabili, sia come strumento in permanente evoluzione, idoneo a supportare il presidio del contesto interno ed a fornire utili chiavi di lettura di quello esterno.

L’eventuale violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1 comma 14), inoltre ai sensi dell’art. 1, comma 44 della legge n. 190/2012 (che ha riscritto l’art. 54-bis del d.lgs. 165/2001), 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 progettazione e l’attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si attua secondo i seguenti principi guida: **principi strategici, principi metodologici, principi finalistici** (PNA 2019).

#### Principi strategici

1) Coinvolgimento dell’organo di indirizzo politico-amministrativo:

l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT).

2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio:

la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.

3) Collaborazione tra amministrazioni:

la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

### Principi metodologici

1) prevalenza della sostanza sulla forma:

il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione.

2) Gradualità:

le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

3) Selettività:

al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo.

Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

4) Integrazione:

la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione.

In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance.

A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

5) Miglioramento e apprendimento continuo:

la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

**Principi finalistici**

1) Effettività:

la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

2) Orizzonte del valore pubblico:

la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Il documento 2021-2023 è stato redatto in coerenza con il quadro normativo di riferimento, così come modificato ed implementato dai recenti interventi del legislatore e dalle linee guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.) e, in continuità con i precedenti Piani adottati dal Comune di Subbiano, si pone l'obiettivo di superare la logica di mero adempimento, potenziando una prospettiva di orientamento al risultato ed al miglioramento continuo, mediante la messa in campo delle necessarie misure di prevenzione oggettive e soggettive non più generali, ma specifiche e frutto delle esperienze concrete dell'Amministrazione.

Per agevolare la lettura sistematica, si riportano di seguito i principali riferimenti normativi:



## 1.2. La nozione di corruzione e “maladministration”

La legge 190/2012 non reca una definizione specifica di “corruzione”.

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento, ha un’accezione ampia, definita per la prima volta nel PNA approvato con delibera dell’ANAC (all’epoca CIVIT) n. 72 del 11/09/2013, aggiornato poi con determinazioni ANAC n. 12 del 28/10/2015, n. 831 del 03/08/2016, n. 1208 del 2/7/11/2017, delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019 ed ulteriormente precisata nel PNA 2019 approvato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

Il fenomeno corruttivo è comprensivo di tutte le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Il concetto di corruzione pertanto è così ampio da comprendere non soltanto i reati corruttivi previsti dagli artt. 317, 318, 319, 319-ter, e 319-quater del codice penale, ma anche l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel titolo II, Capo I del Codice Penale e le condotte di natura corruttiva di cui all'art. 7 della L. n. 69/2015 (che aggiunge i reati di cui agli artt. 319-bis, 321, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), oltre che tutte quelle situazioni in cui si evidenzia un malfunzionamento dell'amministrazione pubblica a causa dell'uso, a fini privati, delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno, sia nel caso in cui tali azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga solo a livello di tentativo.

Il fenomeno corruttivo può pertanto essere rilevato non soltanto in presenza di fatti penalmente rilevanti, ma anche in presenza di situazioni di "*maladministration*", intesa quest'ultima come assunzione di decisioni (intese in senso lato: di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne di singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) che deviano dalla cura dell'interesse pubblico/generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari/privati. Dunque occorre avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se penalmente irrilevanti, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità dell'amministrazione e del suo personale (in violazione dunque dei principi scolpiti nell'articolo 97 Costituzione).

### 1.3. Finalità del PTPCT

Il PTPCT è un documento di natura programmatica che individua le aree e le attività del Comune di Subbiano a più alto rischio di esposizione al fenomeno corruttivo nonché all'illustrazione di tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge, con riferimento ad un arco temporale triennale.

Il Piano si prefigge, in continuità con l'azione svolta negli anni precedenti, il raggiungimento delle seguenti finalità:

- analizzare e contenere le condizioni che favoriscono i casi di corruzione;
- sviluppare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- stabilire interventi organizzativi volti a prevenire il rischio corruzione;
- creare un collegamento tra anticorruzione - trasparenza - performance, nell'ottica di una più ampia gestione del rischio istituzionale;
- semplificare le attività dell'amministrazione ed accrescere gli strumenti di controllo sociale diffuso;
- proseguire e sviluppare le attività volte a dare concreta attuazione all'istituto dell'Accesso Civico Generalizzato, Freedom Of Information Act (FOIA);
- realizzare, nell'ambito delle più generali attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa, un programma coordinato di monitoraggio (e conseguente sviluppo) delle azioni positive progettate e realizzate nelle precedenti annualità, con particolare riguardo ai profili che, a causa delle difficoltà incontrate, non hanno ancora trovato completa o efficace attuazione;
- superare, secondo l'orientamento dettato dal P.N.A. 2019, la logica di mero adempimento, progettando e realizzando misure "sostanziali", ossia calibrate sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'Amministrazione.

Annualmente, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) procede alla predisposizione/aggiornamento del Piano tenendo conto delle normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti, di eventuali nuovi indirizzi dell'A.N.AC., di



direttive contenute nel P.N.A. nonché dell'emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione delle precedenti edizioni del Piano e dei contributi degli stakeholders.

Fino all'anno 2016 l'Amministrazione comunale ha adottato e aggiornato annualmente il piano triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) ma, a seguito delle modifiche normative introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n.97, recante *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n.190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*, è venuto meno l'obbligo di approvazione separata del PTTI, che pertanto viene assorbito ed unificato al PTPCT. Pertanto a partire dal Piano 2018-2020, in una prospettiva di continuo miglioramento dei piani anticorruzione, sono stati individuati in una apposita sezione dedicata alla trasparenza, oltre agli obblighi, anche i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ed in conformità con le Linee Guida approvate dall'ANAC con delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016.

L'articolo 6 del D.L. n.80/2021 ha introdotto il PIAO ( Piano Integrato di Attività e Organizzazione), nel quale dovranno confluire diversi strumenti di programmazione, precedentemente dotati di una propria autonomia. Con il PIAO, sarà redatto un unico atto che riunisce e reca la sintesi della pianificazione di performance, della pianificazione della prevenzione della corruzione e trasparenza, della programmazione dei fabbisogni del personale e dei fabbisogni formativi, del POLA (Piano Lavoro Agile). Per l'esercizio in corso, nelle more dell'approvazione dei decreti attuativi, l'Anac ha stabilito il termine del 30 aprile 2022 quale termine ultimo di approvazione del PTPCT, che sarà inserito all'interno del PIAO.

#### **1.4. Il processo di elaborazione del PTPCT**

Il PTPCT è predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che ai sensi dell'articolo 1 comma 7 della L. n. 190/2012 è stato individuato con decreto sindacale n. 10 del 12/03/2021, nel segretario comunale. Il PTPCT è approvato dalla Giunta comunale (art. 41, c. 1 lett. g) del D. Lgs. n. 97/2016) entro il 31 gennaio di ogni anno, salvo proroga, e successivamente pubblicato nel sito WEB del Comune, nella sezione *"Amministrazione Trasparente"*, sottosezione di primo livello *"Disposizioni generali – Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza"* e nella sezione *"Altri contenuti – Prevenzione della corruzione"*.

Considerata la necessità di assicurare *"la più larga condivisione delle misure"* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015) l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una *"doppia approvazione"*. L'adozione di un primo schema di PTPCT e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva (PNA 2019).

Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, sulla base dei seguenti fattori:

1. eventuale mutamento o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, del PNA e delle previsioni penali;
2. cambiamenti normativi, regolamentari o organizzativi dell'Ente che incidono sui servizi affidati, sulle attività svolte o sull'organizzazione della stessa (ad es., l'attribuzione di nuove competenze);
3. emersione di nuovi fattori di rischio non considerati in fase di predisposizione del P.T.P.C.

Il PTPCT può inoltre essere modificato, come previsto dall'articolo 1, comma 10, della Legge n. 190/2012, su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione nel caso in cui siano

state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi e/o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

Considerato che il Comune di Subbiano nel corso degli esercizi 2020 e 2021, è stato interessato da una complessa riorganizzazione del personale a seguito di cessazioni, nuove assunzioni e modifica della struttura organizzativa interna, è stato ritenuto necessario aggiornare il contesto interno e adottare un nuovo piano, in sostituzione di quello precedentemente adottato per il triennio 2020-2022 con deliberazione della giunta comunale n. 2 del 31/01/2020, non potendosi limitare ad un mero aggiornamento dello stesso.

Nella redazione del presente Piano 2022-2024, sono state tenute in particolare considerazione le indicazioni operative contenute nei Piani Nazionali Anticorruzione e nei seguenti provvedimenti adottati dall'ANAC:

- Piano Nazionale Anticorruzione 2013, approvato dalla Commissione per la valutazione della trasparenza e dell'integrità delle pubbliche amministrazioni (C.I.V.I.T. ora ANAC), su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica con Delibera n. 72 del 11/11/2013;
- Determinazione n. 12 del 28/10/2015 che contiene l'aggiornamento 2015 al PNA;
- Delibera n. 831 del 03/08/2016, con cui è stato aggiornato il PNA 2016;
- Delibera n. 1208 del 22/11/2017, con cui è stato approvato l'aggiornamento 2017 al PNA;
- Determinazione n. 1134 del 08/11/2017, con cui sono state approvate le nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici;
- Delibera n. 1074 del 21/11/2018, con cui è stato approvato l'aggiornamento 2018 al PNA;
- Delibera n. 1064 del 13/11/2019, con la quale è stato adottato il PNA 2019;

Il Piano tiene conto altresì del D. Lgs. 25.05.2016, n. 97, c.d. Freedom of Information Act (FOIA), attuativo della L. 07 agosto 2015, n. 124 *"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* che all'art. 7 contiene la delega per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

In attuazione delle *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016"* adottate da ANAC con delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, nella sezione del presente Piano dedicata alla trasparenza sono elencati gli obblighi di pubblicazione e sono individuati i responsabili della elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati e delle informazioni sul sito web del Comune.

Il presente piano è stato elaborato con la collaborazione e la partecipazione attiva dei dipendenti titolari di Posizione Organizzativa al fine di evidenziare i punti critici e le più alte attività a rischio di esposizione al fenomeno corruttivo.

Il presente piano è stato presentato dal RPCT alla Giunta Comunale, che lo ha approvato con propria deliberazione n. ....

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC. La trasmissione è svolta attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

## 1.5. Ambito soggettivo

Le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti, sia pubblici che privati individuati dall'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 190/2012 e dall'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013.

In ragione della diversa natura giuridica di tali categorie di soggetti, dette norme prevedono regimi parzialmente differenziati.

Per l'esatta individuazione dell'ambito soggettivo, l'ANAC ha fornito indicazioni attraverso le deliberazioni n. 1310 del 28 dicembre 2016 "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*" e n. 1134 del 8 novembre 2017, recante "*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*".

Le citate deliberazioni hanno approfondito profili attinenti all'ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) ed alla predisposizione dei PTPCT, in conformità alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/2016, ovvero all'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del "Modello 231" per gli enti di diritto privato.

Per quel che concerne la trasparenza, l'ANAC ha fornito chiarimenti sul criterio della "*compatibilità*" introdotto dal legislatore all'art. 2-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 33/2013 secondo il quale i soggetti pubblici e privati, ivi indicati, applicano la disciplina sulla trasparenza, imposta alle pubbliche amministrazioni, "*in quanto compatibile*". Il concetto di compatibilità deve essere esaminato in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria. In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

Alla luce del quadro normativo, e delle deliberazioni ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni individuate e definite all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e s.m.i. Le pubbliche amministrazioni sono pertanto le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

La strategia di prevenzione della corruzione e di attuazione degli obblighi di trasparenza nel Comune di Subbiano si attua attraverso la sinergia e la collaborazione tra una pluralità di soggetti, tutti chiamati a gestire e prevenire il rischio corruttivo ciascuno sotto gli aspetti della rispettiva competenza e senza alcuna deresponsabilizzazione. I soggetti che sono coinvolti nella gestione del rischio corruttivo all'interno dell'ente e concorrono alla prevenzione della corruzione sono:

1. ***Responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza (RPCT)***. Il RPCT di questo Ente è, in via ordinaria, il segretario comunale. Con decreto sindacale n.3 del 25/01/2022, prendendo atto della vacanza del posto di segretario venutasi a creare a seguito del collocamento a riposo del titolare, e della necessità di adempiere all'obbligo di redazione, entro il 31 gennaio 2022, della Relazione annuale al PTPCT, la dipendente Rossi Michela, funzionario apicale dell'area 2, è stata nominata Responsabile della prevenzione della Corruzione, in via temporanea, eccezionale e sostitutiva, limitatamente allo specifico adempimento di predisposizione della relazione annuale. In considerazione del protrarsi della vacanza del posto di segretario comunale, la dipendente Rossi Michela continuerà ad esercitare le relative funzioni fino al 30 aprile 2022, in via di urgenza.

In via generale, il Responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza, svolge i compiti attribuiti dalla legge, dal PNA e dal presente piano, in particolare:

- elabora la proposta di piano triennale della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico (Giunta comunale), entro il 31 gennaio di ogni anno (articolo 1 comma 8 legge n. 190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge n. 190/2012);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge n. 190/2012);
- propone modifiche al Piano in caso di accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero in caso di mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione (articolo 1, comma 10, lett. a) legge n. 190/2012);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e art. 11 legge n. 190/2012);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge n. 190/2012);
- d'intesa con il dirigente/responsabile competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo restando il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale";
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo politico, nei casi in cui lo stesso organo lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge n. 190/2012);
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione (art. 1, comma 14 legge n. 190/2012);
- trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge n. 190/2012);
- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione trasparenza e indica agli uffici disciplinari i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge n. 190/2012);
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1 comma 7 legge n. 190/2012);
- segnala all'ANAC eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1 comma 7 legge n. 190/2012);
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013), e segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);

- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013);
- quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
- al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
- può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
- può essere designato quale "gestore delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette" ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

Da quanto sopra esposto, è evidente l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza (ANAC, deliberazione n. 1074/2018, pag. 16). Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017.

Il RPCT è il soggetto, insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe, cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento. È opportuno che il RPCT riscontri la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento fornendo notizie sul risultato dell'attività di controllo.

Per quanto concerne il ruolo del *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)*, riunito in un unico soggetto ad opera del d.lgs. n. 97/2016, il nuovo comma 7 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, di norma, nel segretario comunale o, in casi particolari, in uno dei dirigenti apicali in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In caso di carenza di posizioni dirigenziali, può essere designato un titolare di posizione organizzativa che garantisca comunque idonee competenze ma in tal caso la nomina deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima, pertanto sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari, e che abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'Amministrazione.

Considerato inoltre che il RPCT deve essere dotato di adeguata autonomia valutativa, è necessario che non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva. In questa ottica va evitato, per quanto possibile, che il RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati ad uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo,



come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. In ogni caso la scelta è rimessa all'autonoma determinazione degli organi di indirizzo di ogni ente o amministrazione.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi ed al fine di consentire al Responsabile di svolgere *"il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni"*, secondo quanto riportato nel PNA 2019, è auspicabile 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.

A tale scopo preme ricordare che l'art. 1 c. 9, lett. c) della legge n. 190/2012 dispone che il PTPCT preveda *"obblighi di informazione nei confronti del Responsabile [...] chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano"*. Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Appare pertanto utile l'introduzione nel codice di comportamento dell'amministrazione dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPCT, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare. È infatti imprescindibile un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il d.lgs. n. 96/2016 ha inoltre rafforzato la sinergia tra il RPCT e l'OIV al fine di coordinare meglio gli obiettivi di performance organizzativa e individuale con l'attuazione delle misure di prevenzione prevedendo:

- la facoltà all'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012);
- la trasmissione all'OIV della relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012). L'OIV è tenuto a verificarne i contenuti ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012.

Nell'ambito delle verifiche sulla relazione annuale di cui sopra, l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza ed effettuare audizioni di dipendenti.

Il PNA 2019 propone infine alcuni indirizzi interpretativi riguardo alle diverse attività svolte dal RPCT con particolare riferimento a:

- a) vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza. A tal fine, considerato che nella medesima figura si sono concentrate le funzioni di responsabile della trasparenza e responsabile della prevenzione e corruzione, il PTPCT deve contenere un'apposita sezione dedicata alla Trasparenza. Inoltre il RPCT deve monitorare l'effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente, e segnalare, in relazione alla gravità, gli inadempimenti rilevati all'OIV, all'organo di indirizzo politico, all'Anac e all'Upd (art. 43, co. 1 e 5, d.lgs. 33/2013). In materia di trasparenza e accesso civico generalizzato l'Anac è intervenuta con due delibere alle quali si rimanda (delibera n. 1309/2016 e n. 1310/2016).
- b) compiti in materia di segnalazioni ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs.165/2001 così come modificato dalla L. 30 novembre 2017, n. 179 *"Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"* c.d. whistleblower. Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari ad una prima *"attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute"* da ritenersi obbligatoria in base al c. 6 dell'art. 54-bis. Il mancato svolgimento delle attività di analisi e verifica da parte del RPCT comporta sanzioni pecuniarie irrogate dall'Anac con riferimento alle quali si rimanda al Regolamento del 30/10/2018 *"Sull'esercizio del potere"*

sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)" adottato con delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2018 e recentemente modificato con delibera n. 312 del 10 aprile 2019. Non spetta in ogni caso al RPCT svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione né accertare responsabilità individuali.

c) attribuzioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi (previste dal d.lgs. 39/2013). Il d.lgs. 39/2013 ha attribuito al RPCT compiti di vigilanza sul rispetto della normativa in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. Il RPCT può intervenire, anche con potere sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e, per i soli casi di inconferibilità, dell'applicazione di misure interdittive.

2. **Consiglio Comunale**, organo di governo con funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo. Ai sensi dell'art. 42 commi 1 e 3 del D.lgs.267/2000 (TUEL), ha competenza limitatamente ai criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, nonché di partecipazione, nei modi disciplinati dallo statuto, alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco. Nell'esercizio di tali competenze può valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'Amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione.

3. **Giunta Comunale**, organo di governo.

- adotta il PTPCT e i successivi aggiornamenti annuali;
- nell'esercizio delle proprie competenze in ordine alla definizione degli atti generali di macro organizzazione, di determinazione delle dotazioni organiche e di disciplina dell'ordinamento degli uffici e servizi, crea le condizioni per favorire l'indipendenza e l'autonomia del RPCT nello svolgimento della sua attività, assicurando al medesimo un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- esercitando le proprie competenze in materia di Piano della formazione e di Regolamento sulla valutazione della performance del personale dipendente promuove una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica.

4. **I responsabili di Area**.

- valorizzano la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi (PEG) delle proprie unità organizzative;
- partecipano attivamente al processo di gestione del rischio, in particolare per le attività indicate all'articolo 16 del d.lgs. n. 165/2001, fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio;
- curano la propria formazione in materia di anticorruzione e quella dei dipendenti assegnati e curano la diffusione di una cultura organizzativa basata sulla integrità;
- attuano le misure programmate nel PTPCT di propria competenza e operano in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale;
- tengono conto in sede di valutazione della performance del reale contributo dato da ciascun dipendente all'attuazione del processo di gestione del rischio e del grado di collaborazione con il RPCT.

5. **Il Responsabile della protezione dei dati (RPD)**. Dal 25 maggio 2018 è pienamente applicabile in tutti gli stati membri il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei

dati personali, nonché alla loro libera circolazione (GDPR). Il regolamento, pur confermando concetti già noti nell'ordinamento italiano introduce alcune rilevanti novità tra cui meritano una particolare attenzione le seguenti:

- l'istituzione di una nuova figura quale il responsabile della protezione dei dati che, per il Comune di Subbiano, è stato individuato con decreto sindacale n. 1 del 05/01/2021 nel l'Avv. Guido Paratico con studio professionale associato in Via San martino, 8/B - 46049 Volta Mantovana (Mantova), in forza di stipulazione del contratto di servizio con la persona giuridica Etruria P.A. s.r.l., 50053 Empoli, viale R. Reali n. 20/22;
- un nuovo approccio incentrato sulla responsabilizzazione dei soggetti che trattano i dati, in ragione del quale il Comune di Subbiano, con Deliberazione di Giunta n. 186 del 22 maggio 2018, ha individuato nei Dirigenti i sub- titolari dei trattamenti afferenti al proprio assetto organizzativo.

Il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione, essendo chiamato ad informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD). Supporta il RPCT per questioni inerenti il rapporto fra privacy e pubblicazioni in Amministrazione trasparente e nei casi in cui le istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali. Il Consiglio comunale provvederà nel corso del 2021 ad approvare il regolamento sulla protezione dei dati personali adottato in attuazione del Regolamento (UE) 2016/679.

6. **Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA)**, Ing. Jr. Laura Paolucci nominata con deliberazione della Giunta comunale n. 133 del 24/12/2013 la quale deve provvedere all'aggiornamento annuale delle informazioni e dei dati identificativi del comune presso l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA). L'ing. Jr Laura Paolucci è stata nominata RASA in qualità di Responsabile dell'U.O. n. 3, alla quale afferisce il Servizio Contratti Pubblici cui sono affidate le funzioni in materia di acquisizione di beni, servizi e lavori.
7. **Nucleo di valutazione**. Svolge i compiti propri connessi alla trasparenza amministrativa, esprime parere sul Codice di comportamento adottato dall'amministrazione e verifica che il piano anticorruzione sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico/gestionale dell'ente e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 1, comma 8-bis della legge 190/2012 e art. 44 del decreto legislativo 3/2013). Offre inoltre un supporto metodologico al RPCT per la corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo e verifica i contenuti della relazione annuale del RPCT recante i risultati dell'attività svolta.
8. **Ufficio Procedimenti Disciplinari**. Istituito con deliberazione della Giunta comunale n. 47 del 21/04/2018, provvede ai compiti di propria competenza nei procedimenti disciplinari.
9. **Dipendenti dell'ente**. Partecipano ai processi di gestione dei rischi, osservano le misure contenute nel PTPCT, segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile o al RPCT.
10. **Collaboratori dell'ente**. Osservano le misure contenute nel PTPCT e nel codice di comportamento dei dipendenti e segnalano le situazioni di illecito al Responsabile di riferimento.

## 1.6. Obiettivi strategici

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT".



Il d.lgs. 97/2016 ha attribuito al PTPCT “un valore programmatico ancora più incisivo”.

Il PTPCT, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall’organo di indirizzo. L’elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire: “elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”.

L’ANAC (deliberazione n. 831/2016) raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare “particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”.

Tra gli obiettivi strategici, degno di citazione è certamente “la promozione di maggiori livelli di trasparenza” quale misura cardine dell’intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012, da tradursi nella definizione di “obiettivi organizzativi e individuali” (art. 10 comma 3 del d.lgs. 33/2013).

Secondo l’art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 “La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”.

Secondo l’ANAC, gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali il piano della performance e il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA “propone” che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento “vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPCT al fine di migliorare la coerenza programmatica e l’efficacia operativa degli strumenti”.

L’Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, ha proposto “di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance”.

L’amministrazione ritiene che la trasparenza sostanziale dell’azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti **obiettivi di trasparenza sostanziale**:

- 1- la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività dell’amministrazione;
- 2- il libero e illimitato esercizio dell’accesso civico, come potenziato dal d.lgs. 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l’azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell’azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell’integrità nella gestione del bene pubblico.

## 1.7. PTPCT e performance

Al fine di realizzare un’efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti

nell'amministrazione quali il DUP ed il Piano della Performance. L'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della performance è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità. L'art. 1 c. 8 della legge n. 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. 97/2016) nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario agli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare. Il legame è ulteriormente rafforzato dalla disposizione contenuta nell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 che espressamente attribuisce al Nucleo di Valutazione il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance e di valutare l'adeguatezza dei relativi indicatori. Oggi, con l'unificazione del Piano Performance e del Piano anticorruzione in un unico documento (PIAO), l'integrazione viene ad essere ulteriormente rafforzata.

Gli obiettivi strategici, principalmente di trasparenza sostanziale, sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa degli strumenti di programmazione sotto riportati:

- documento unico di programmazione (DUP), art. 170 TUEL, e bilancio previsionale (art. 162 del TUEL);
- piano esecutivo di gestione e piano dettagliato degli obiettivi (artt. 169 e 108 del TUEL), da approvare successivamente all'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023;
- piano della performance triennale (art. 10 d.lgs. 150/2009) da approvare successivamente all'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023;

A norma dell'art. 169, comma 3-bis, del TUEL, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG.

## **2. Analisi del contesto**

La prima fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto sia esterno che interno, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per le specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali o per le caratteristiche organizzative interne (A.N.A.C. Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

### **2.1. Analisi del contesto esterno**

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente in cui l'Amministrazione comunale opera, con riferimento ad esempio a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. L'analisi del contesto esterno consente inoltre di evidenziare come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

L'analisi del contesto esterno prevede:

- 1) l'acquisizione dei dati rilevanti;
- 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

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.) oltre che dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento, alla presenza della criminalità organizzata e di fenomeni di

infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, reati contro la pubblica amministrazione (corruzione, concussione, peculato etc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei Conti o Corte Suprema di Cassazione).

Per il Piano 2022-2024 si utilizzano come riferimento per l'analisi del contesto esterno le seguenti fonti esterne, che sono state selezionate fra le molte disponibili in quanto ritenute le più autorevoli o comunque utili ad inquadrare il fenomeno corruttivo nel territorio in cui opera il Comune di Subbiano:

1. Report ISTAT *“La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie”* pubblicato il 12 ottobre 2017;
2. Relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica presentate annualmente dal Ministero dell'Interno al Parlamento<sup>1</sup>;
3. Rapporto dell'ANAC *“La corruzione in Italia (2016-2019): Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”*<sup>2</sup> del 17 ottobre 2019;
4. Terzo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana<sup>3</sup>, anno 2018, redatto a cura della Scuola Normale Superiore di Pisa su incarico della Regione Toscana, stampata nel mese di ottobre 2018 e pubblicata sul sito istituzionale della Regione.

L'indagine condotta dall'ISTAT *“La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie”*, report pubblicato il 12 ottobre 2017, l'ISTAT evidenzia una serie di quesiti nell'indagine sulla sicurezza dei cittadini negli anni 2015-2016 per studiare il fenomeno della corruzione. Lo studio ha stimato che il 7,9 % delle famiglie italiane, nel corso della propria vita, sia stato coinvolto direttamente in eventi corruttivi quali richieste di denaro, favori, regali o simili, in cambio di servizi o agevolazioni (2,7 % negli ultimi 3 anni, 1,2 % negli ultimi 12 mesi). Inoltre il 13,1% dei cittadini (7% in Toscana) conosce direttamente qualcuno fra parenti, amici, colleghi o vicini a cui è stato richiesto denaro, favori o regali per ottenere facilitazioni in diversi ambiti e settori ed ammonta al 25,4% la popolazione che conosce persone che sono state raccomandate per ottenere privilegi. Tra le famiglie che hanno acconsentito a pagare, l'85,2% ritiene che sia stato utile per ottenere quanto desiderato. In pochi denunciano: tra coloro che hanno ricevuto richieste di denaro o altra utilità la quota di famiglie che hanno denunciando l'episodio è solo del 2,2%, la quasi totalità non lo ha fatto (95,7%), il resto preferisce non rispondere o non ricorda.

Dall'indagine ISTAT emerge poi che le famiglie che si sono rivolte agli uffici pubblici, nel 2,1% dei casi hanno avuto richieste di denaro, regali o favori. Circa il 5,2% degli occupati infine ha assistito a scambi di favori o di denaro considerati illeciti o inopportuni nel proprio ambiente di lavoro.

Per l'analisi del contesto esterno ci sia avvale delle risultanze della *Relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica*, presentate annualmente dal Ministro dell'Interno al Parlamento che, per quanto riguarda la Regione Toscana e la provincia di Arezzo, descrivono la capacità di penetrazione della criminalità economica nel tessuto produttivo locale.

Il Rapporto ANAC del 17 ottobre 2019 *“La corruzione in Italia 2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”* trae dall'analisi dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nel triennio 2016-2019 alcuni dati utili riguardanti il fenomeno della corruzione, analizzando i fattori che ne agevolano di più la diffusione. Innanzitutto emerge che il settore degli appalti pubblici è il più colpito (113 casi su 152: 74%) dai provvedimenti della magistratura. In particolare il settore dei lavori pubblici (61 casi su 113), il settore legato al ciclo dei rifiuti (33 casi su 113) e quello sanitario

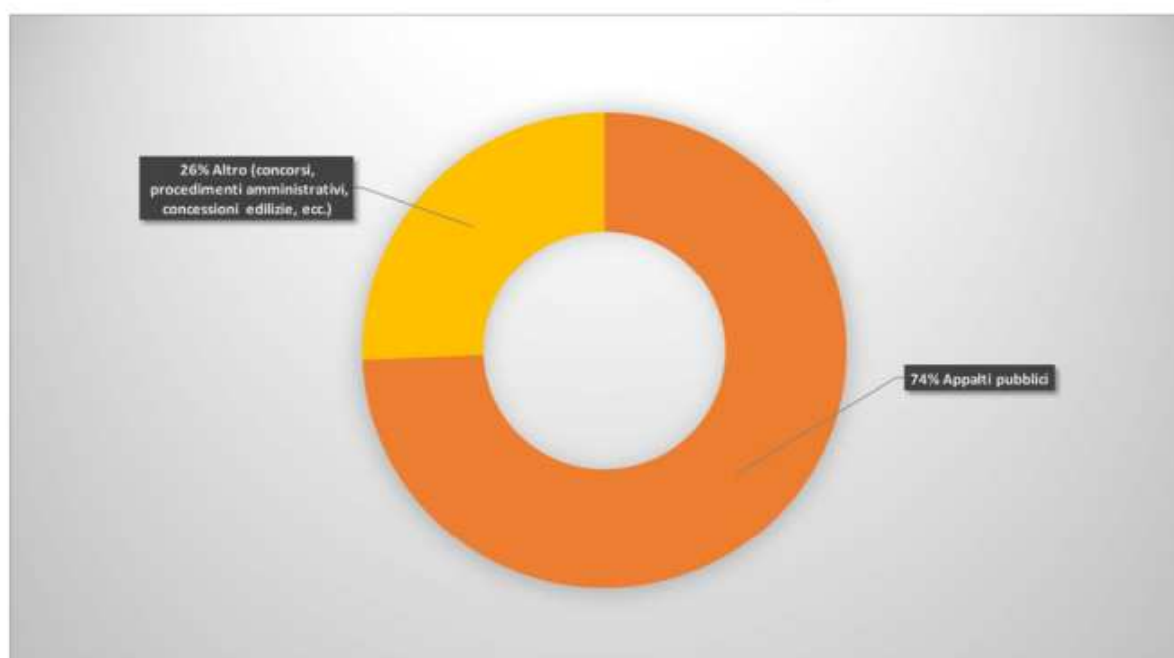
<sup>1</sup> [https://www.camera.it/leg18/494?idLegislatura=18&categoria=038&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](https://www.camera.it/leg18/494?idLegislatura=18&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria)

<sup>2</sup> <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Pubblicazioni/RapportiStudi>

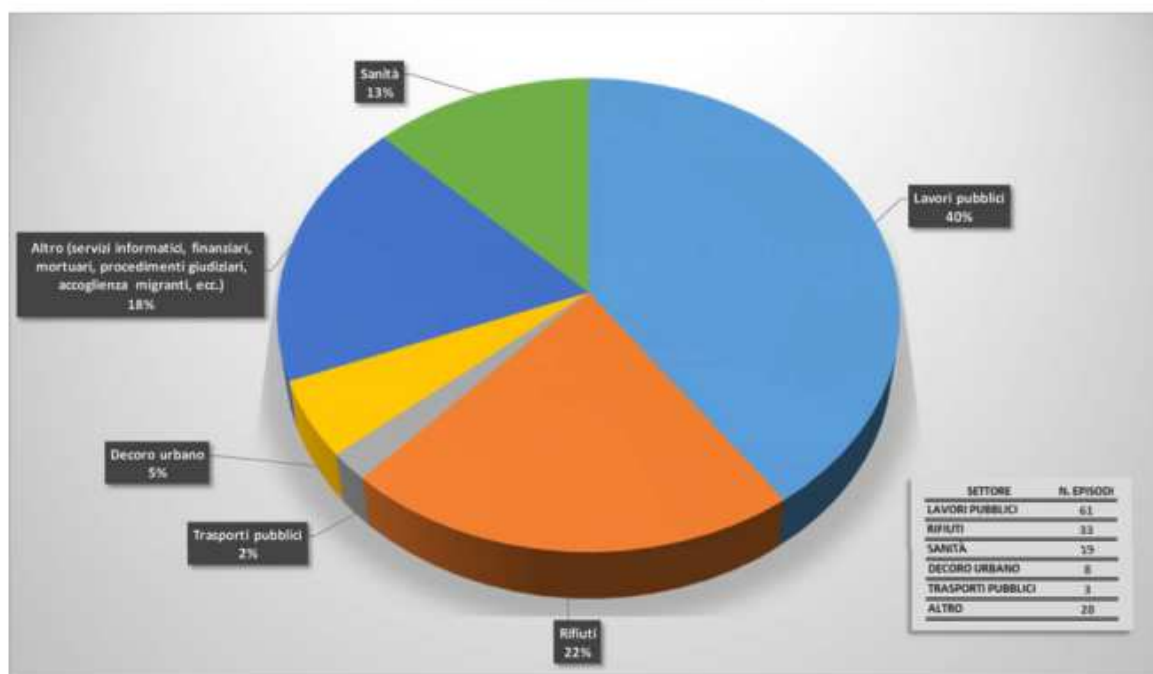
<sup>3</sup> <https://www.regione.toscana.it/-/webinair-presentazione-rapporto-corruzione-e-criminalit%C3%A0>

(19 casi su 113). Il restante 26% dei casi ricade invece in ambiti di vario tipo: procedure di concorso, concessioni edilizie ecc.

**Tab. 2 - AMBITO DELLA CORRUZIONE**



**Tab. 3 - SETTORI PIÙ COLPITI**



Dal rapporto ANAC emerge anche il carattere radicato e diffuso della corruzione, che si manifesta in casi spesso meno eclatanti ovvero in casi nei quali la funzione pubblica viene svenduta per contropartite anche di scarsa rilevanza economica, o di natura non economica (si pensi a posti di lavoro, a prestazioni professionali o a "benefit" di vario genere).

Molto dettagliato e utile ai fini del presente piano, è poi il *Quarto rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana anno 2019*. Si tratta di un prodotto di ricerca indubbiamente importante per l'analisi del contesto esterno del Comune, in quanto fornisce una base informativa particolarmente estesa e oggettiva che include le principali fonti istituzionali (Istat, Banca d'Italia, DIA, ANAC, Banca dati dell'Osservatorio regionale sui contratti pubblici, Sitat, stampa, materiale giudiziario) e propone una approfondita analisi delle principali linee di tendenza degli indicatori relativi ai fenomeni di infiltrazione mafiosa e corruzione in Toscana, favorendo la mappatura dei rischi e l'individuazione di segnali di allarme. Nel rapporto sono in particolare evidenziate alcune linee evolutive della criminalità Toscana, che di seguito si riassumono:

- 1) non sono emerse nel corso del 2019 evidenze giudiziarie rispetto ad un radicamento organizzativo tradizionale delle mafie nazionali in Toscana, ma la Toscana si conferma uno dei territori privilegiati dalle mafie per attività di riciclaggio e per la realizzazione di reati economico-finanziari su larga scala;
- 2) Adozione di strategie criminali ibride che combinano insieme modalità e risorse illecite, con capacità e convivenze ricercate nel tessuto dell'economia legale. Il mimetismo ambientale così ottenuto, diviene spesso fine, non più mezzo, della loro azione criminale.
- 3) I gruppi criminali tendono ad assumere un controllo funzionale, piuttosto che territoriale, del mercato e a specializzarsi in uno specifico settore criminale presente sul mercato regionale.
- 4) Dall'analisi di un campione di casi riguardanti forme organizzate di criminalità straniera in Toscana, ci sono alcuni elementi caratterizzanti quali la nazionalità mista, con il frequente coinvolgimento di soggetti italiani all'interno del reticolo criminale, la sofisticazione e la transnazionalità dei traffici, in particolar modo se riferita ad attività di narcotraffico, un modello di business orientato quasi esclusivamente al profitto, piuttosto che al radicamento territoriale e relazionale nelle comunità in cui operano.
- 5) Le comunità di stranieri a bassa inclusione sociale ed economica, presenti anche in Toscana, sono il primo bacino di manodopera criminale per queste organizzazioni, ma presentano, allo stesso tempo, un elevato livello di vittimizzazione soprattutto rispetto a quelle forme di criminalità che hanno una maggiore pericolosità sociale, come lo sfruttamento lavorativo e la tratta.
- 6) Viene confermata la centralità della Toscana nei traffici nazionali e transnazionali di stupefacenti, come dimostrato dai sequestri realizzati durante l'anno in particolare i sequestri di ingenti quantitativi di stupefacenti eseguiti al porto di Livorno nel corso del 2019 hanno superato i già elevati numeri degli scorsi anni.
- 7) La criminalità economica è fattore strutturale in molti settori dell'economia legale tanto che numerosi episodi inerenti a fenomeni di criminalità economica confermano il ruolo essenziale ricoperto da diverse figure professionali - avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, etc. che promuovono il livello di sofisticazione di questi delitti, ampliandone gli ambiti di proiezione criminale anche in contesti di criminalità organizzata.
- 8) L'elevata incidenza della criminalità economica in Toscana è ad oggi la principale vulnerabilità rispetto a possibili infiltrazioni mafiose soprattutto in settori tradizionali come quello immobiliare e della ricettività/turismo.
- 9) Incremento di circa il 14% del numero dei beni confiscati nell'anno 2019 rispetto all'anno precedente. Con riferimento alle province toscane, quella di Arezzo rimane la prima in Toscana per numero di beni sotto confisca (83 beni, in lieve calo rispetto allo scorso anno), seguita da Pistoia (16%), Prato (12%) e Pisa (11%). Rispetto al precedente censimento, si osservano incrementi significativi nelle province di Pistoia (+60% di beni), Prato (+58%) e Firenze (+36%).
- 10) Nel corso del 2019, alcune iniziative depongono per un'inversione di tendenza nella risposta antimafia promossa dalle istituzioni locali e dalle amministrazioni dello Stato presenti sul territorio toscano. L'estensione a più settori economici e il maggior approfondimento del



sistema dei controlli anche al settore privato contribuiscono ad incrementare l'efficacia di questi strumenti di prevenzione.

- 11) La Toscana è la quinta regione in Italia per il numero di procedimenti relativi a reati di sfruttamento lavorativo, alla pari con la Campania. In tutte le procure toscane, ad eccezione di quelle di Lucca e di Grosseto, sono stati censiti uno o più procedimenti penali in corso per grave sfruttamento lavorativo e la distribuzione delle inchieste per settore o comparto produttivo vede l'agricoltura figurare al primo posto seguita da pelletterie e confezioni, volantinaggio, pesca e ristorazione confermando come la diffusione dei fenomeni di caporalato non si limiti all'agricoltura, ma investa anche altri settori produttivi.

Per quanto attiene i fenomeni corruttivi in Toscana, dalle statistiche giudiziarie riferite agli ultimi anni emergono nuove forme di corruzione organizzata che spostano il baricentro dell'autorità di organizzazione, gestione degli scambi occulti, sia verso dirigenti e funzionari pubblici, sia in direzione di una gamma di attori privati quali imprenditori, mediatori, faccendieri, professionisti, gruppi criminali. Si conferma la vulnerabilità del settore degli appalti a fenomeni di corruzione legati alla realizzazione di opere pubbliche, acquisto di forniture e di servizi, negli enti locali, nei lavori stradali o in altri settori, tra cui quello sanitario, che rappresenta un'area particolarmente a rischio, soprattutto a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

La corruzione spicciola spesso nasce da pressioni estorsive o da vulnerabilità di categorie deboli tanto che il numero degli attori coinvolti può raggiungere numeri anche molto elevati (fino a 150). I soggetti privati stanno però diventando gli attori protagonisti della "nuova corruzione" in particolare alcune categorie di professionisti quali avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, medici sembrano aver assunto un ruolo centrale nelle reti della corruzione, specie quella sistemica. Al contrario, i soggetti con responsabilità politica sono presenze marginali tanto che nel quadriennio 2016/2019 essi appaiono in appena 4 casi, nessun nuovo caso nel 2019. Altro dato interessante evidenziato dalla relazione è rappresentato dalla ludopatia come generatrice di corruzione in particolare nel corso del 2019 in almeno due vicende, sembra che la dipendenza patologica dal gioco di "pubblici ufficiali" e funzionari pubblici abbia costituito il movente ipotizzato o conclamato del coinvolgimento in attività di corruzione o di peculato pertanto appare evidente come le fragilità individuali si traducano in ulteriori costi sociali.

Rispetto al biennio precedente, la relazione mostra come i settori maggiormente interessati da eventi di corruzione siano stati, anche nel 2019, come negli anni precedenti, gli appalti complessivamente circa il 43% dei casi, in crescita rispetto all'anno precedente. In linea con gli anni precedenti anche gli eventi di corruzione che riguardano nomine e incarichi (6,9%) e controlli e verifiche (8,4%). Si riduce sensibilmente l'emergere di casi di corruzione nella gestione delle entrate fiscali mentre si rileva un incremento dei casi di corruzione nel settore delle nomine, 5 nel 2019 rispetto al solo caso del 2018. Rimangono costanti i casi di corruzione nelle verifiche da 4 a 5 tra il 2018 e il 2019, in tutto 5 i casi di corruzione - in calo dai 9 dell'anno precedente - nel settore degli appalti.

Il quarto rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana conferma che la corruzione continua a rappresentare un fenomeno tutt'altro che marginale in alcune aree inquinate dell'amministrazione pubblica e della politica, ma anche del mondo imprenditoriale, delle professioni e della finanza, coinvolgendo anche segmenti della società civile. Un equilibrio tenace, cristallizzato in reti di corruzione sistemica specie nel regno della cosiddetta *grand corruption*, quella dei grandi affari e delle grandi opere, delle speculazioni urbanistiche e delle controversie fiscali milionarie.

L'evidenza ricavabile dai principali casi di corruzione, da "mani pulite" ai giorni nostri, mostra un fenomeno che non ha natura anomica e occasionale bensì "consuetudinaria" e seriale degli scambi,

così come il cospicuo ammontare di soggetti coinvolti, certifica la sussistenza di meccanismi di coordinamento assai sofisticati. Esistono regole non scritte, prassi informali di conoscenza e accettazione condivisa che nella “zona grigia” di attività criminali interconnesse legano tra loro politici, funzionari, imprenditori, professionisti, faccendieri, e occasionalmente anche attori criminali.

Per quanto attiene il territorio aretino, a completamento del quadro sopra illustrato delle attività svolte a livello nazionale dal Ministero dell’Interno e dalla D.I.A, si ricorda che nel corso di vari incontri tenutisi nel 2015 e nel 2016 tra le Amministrazioni Locali e la Prefettura di Arezzo è stata condivisa la necessità di procedere alla costituzione di tavoli interistituzionali territoriali per la sicurezza coordinati da dirigenti designati dal Prefetto e composti dai rappresentanti dei comuni suddivisi in base alle zone sociosanitarie di appartenenza, nonché da rappresentanti delle forze di polizia e di tutti i soggetti di volta in volta competenti per la trattazione delle singole tematiche. I tavoli in questione si occupano dell’analisi delle tematiche rilevanti per i territori, della definizione di attività operative nel campo della sicurezza, del sociale, della definizione di percorsi condivisi per l’accoglienza dei migranti e quanto altro ritenuto di importanza per i singoli comprensori.

Si ricorda inoltre che in occasione del convegno dal titolo “Legalità per lo sviluppo. La condivisione delle regole come fattore di crescita del territorio”, che ha avuto luogo presso la sede della Prefettura di Arezzo il 31 ottobre 2015, è stato stipulato il *“Protocollo d’intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nell’economia legale tra la Prefettura di Arezzo, la Provincia di Arezzo, la camera di commercio di Arezzo e i comuni della provincia di Arezzo”*, sottoscritto dal Sindaco del Comune di Subbiano in forza della deliberazione della Giunta comunale n. 125 del 28/10/2015. L’attuazione del suddetto protocollo si configura come specifica misura di prevenzione di durata continuativa che i Responsabili del Comune di Subbiano sono tenuti a realizzare. Preme evidenziare come il protocollo in questione sia scaduto nel corso del 2019 e attualmente in attesa di essere rinnovato.

Per quanto concerne il territorio dell’ente, pur non essendo a conoscenza di fenomeni legati alla criminalità organizzata, è ben presente sul territorio il fenomeno dei reati predatori (furti nelle abitazioni), spaccio di sostanze stupefacenti e un discreto incremento di reati ambientali. Non si segnalano fenomeni corruttivi nelle istituzioni pubbliche ed all’interno dell’ente.

Per completare l’analisi del contesto esterno, al fine di valutare il contesto territoriale di riferimento, ci si avvale delle seguenti fonti interne:

Documento Unico di Programmazione 2022-2024, approvato con deliberazione CC n.9 del 14/03/2022;

Per la descrizione dello specifico contesto territoriale, si rinvia pertanto alla Sezione Strategica del DUP 2022-2024, con particolare riferimento a:

1. Quadro obiettivi generali individuati dal governo,
2. Quadro situazioni interne dove sono analizzati i servizi pubblici locali e gli organismi gestionali, società per azioni e consorzi; gli indirizzi gestionali su risorse e impieghi, sulla gestione del patrimonio e sulla gestione delle risorse umane dell’Ente.

## **2.2. Analisi del contesto interno**

L’analisi del contesto interno investe aspetti correlati all’organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo.

Per la descrizione dello specifico contesto interno, il rimando d’obbligo è sempre alla Sezione Strategica del Documento Unico di Programmazione 2022-2024, nel quale viene effettuata un’analisi

delle condizioni interne con indicazione degli obiettivi strategici di mandato 2019-2024 e una specifica analisi degli indirizzi gestionali su risorse e impieghi e degli organismi partecipati.

L'analisi del contesto interno è incentrata:

1. sull'esame della struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità;
2. sulla mappatura dei processi e delle attività dell'ente, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

### 2.2.1. Breve descrizione dell'Amministrazione

Il Comune di Subbiano è un ente locale autonomo che alla data del 31/12/2021 conta una popolazione di 6356 abitanti. Esso rappresenta la popolazione insediata nel proprio territorio, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo civile, sociale ed economico.

Il Comune ha autonomia statutaria e regolamentare, organizzativa e finanziaria secondo i principi fissati dalla Costituzione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Il Comune è titolare di funzioni amministrative proprie ed esercita le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione, secondo le rispettive competenze e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il Comune svolge le sue funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro forme di aggregazione sociale, in attuazione del fondamentale principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 della Costituzione.

Il Comune ha la propria sede legale in Via Verdi, 9 a Subbiano. Il sito internet istituzionale è <http://www.comune.subbiano.ar.it>.

L'indirizzo di posta elettronica certificata è: [c.subbiano@postacert.toscana.it](mailto:c.subbiano@postacert.toscana.it)

L'Amministrazione del Comune è articolata tra organi di governo, che hanno il potere di indirizzo e di programmazione e che sono preposti all'attività di controllo politico-amministrativo, e la struttura burocratica professionale, alla quale compete l'attività gestionale e che ha il compito di tradurre in azioni concrete gli indirizzi forniti e gli obiettivi assegnati dagli organi di governo.

Gli organi di governo sono: il Sindaco, la Giunta Comunale, il Consiglio Comunale.

A seguito delle elezioni amministrative del 2019 ed in conseguenza di successive surroghe, le cariche politiche dell'Amministrazione Comunale risultano così ricoperte:

<b>SINDACO</b>	<b>Ilaria Mattesini</b>		
<b>CONSIGLIO COMUNALE</b>		<b>GIUNTA COMUNALE</b>	
Consigliere comunale	Alberto Calussi	Vicesindaco	Paolo Domini
Consigliere comunale	Paolo Domini	Assessore	Alberto Calussi
Consigliere comunale	Beatrice Lusini	Assessore esterno	Nadia Casini



Consigliere comunale	Dario Orlandi	Assessore esterno	Marcello Ralli
Consigliere comunale	Lara Bragoni		
Consigliere comunale	Patrizia Alberti		
Consigliere comunale	Andrea Testi		
Consigliere comunale	Luca Bianchi		
Consigliere comunale	Ilario Maggini		
Consigliere comunale	Nicola Esposito		
Consigliere comunale	Beatrice Benelli		
Consigliere comunale	Giulia Gerardine Mencucci		

### 2.2.2. La struttura organizzativa

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, considerato che ad oggi è in corso di predisposizione la pianificazione di performance 2022-2024, al fine di fornire una rappresentazione quanto più possibile aggiornata, si sono utilizzate le seguenti fonti informative interne:

- 1) Deliberazione della giunta comunale n. 30 del 26/03/2021 *“Approvazione programma dei fabbisogni di personale per il triennio 2021-2023 ai sensi dell’art. 6 del D.lgs. 165/2001”*;
- 2) Deliberazione della giunta comunale n. 32 del 26/04/2021 *“Modifica programma dei fabbisogni di personale 2021-2023”*;
- 3) Deliberazione della giunta comunale n. 721 del 23/07/2021 *“Modifica programma dei fabbisogni di personale 2021-2023”*;
- 4) Deliberazione della giunta comunale n. 30 del 23/03/2022 *“Approvazione programma dei fabbisogni di personale per il triennio 2022-2024 ai sensi dell’art. 6 del D.lgs. 165/2001”*;
- 5) Deliberazione della giunta comunale n. 65 del 07/07/2021 *“Approvazione obiettivi del Piano esecutivo di gestione e piano performance 2021-2023”*;
- 6) D.U.P. 2022/2024 approvato con deliberazione CC n.9 del 14/03/2022;

L’attuale assetto organizzativo e funzionale degli uffici che compongono la macrostruttura è stato definito, da ultimo, con Deliberazione della Giunta comunale n. 39 del 22 maggio 2020 *“Approvazione modifica della dotazione organica”*, cui hanno fatto seguito, per l’attuazione operativa, i decreti sindacali di nomina delle posizioni organizzative per l’esercizio 2021 e per l’esercizio 2022. I più recenti decreti di conferimento di incarichi di apicalità sono i seguenti:

- n. 21 del 29/09/2020 *“Conferimento di incarico di responsabile di servizio ai sensi dell’art. 110, c. 1 del D.lgs. n. 267/2000”* (incarico biennale):

- n.12 del 06/04/2022 “ Conferimento di incarico di posizione organizzativa per l’area 1”;
- n.13 del 06/04/2022 “ Conferimento di incarico di posizione organizzativa per l’area 2”;
- n.14 del 06/04/2022 “ Conferimento di incarico di posizione organizzativa per l’area 3”;
- n.14 del 10/05/2021 di “*Preso d’atto del decreto di nomina del Responsabile del servizio associato di Polizia Municipale dei Comuni di Capolona e Subbiano*”;

La consistenza della dotazione organica del Comune coincide con la pianificazione dei fabbisogni di personale.

La struttura organizzativa si articola in n. 5 macro unità organizzative, come da prospetto che segue. Tali aree, articolate in uffici e servizi in relazione a materie omogenee, fanno capo ad un Responsabile incaricato di Posizione Organizzativa.

L’attribuzione di Posizione organizzativa avviene, ai sensi di quanto previsto dall’art. 3 del Regolamento per la graduazione, conferimento e revoca delle posizioni organizzative, attraverso decreti sindacali la cui durata può variare da 1 a 3 anni.

Si riporta di seguito l’attuale organigramma sintetico (allegato alla deliberazione della Giunta comunale n. 39 del 22/05/2020):



Si precisa inoltre che:

- 1) il Comune gestisce in convenzione con l'Unione dei Comuni Montani del Casentino il Suap, il canile intercomunale del Casentino, il servizio di assistenza zootiatrica, la Protezione Civile ed il C.R.E.D.;
- 2) il Comune gestisce in convenzione una centrale unica di committenza con il Comune di Bibbiena, quale Ente capofila;
- 3) il segretario comunale dott. Giuseppe Liberto, fino alla data di collocamento a riposo, avvenuto nel corso dell'esercizio 2021, è stato titolare della sede di segreteria convenzionata tra i Comuni di Subbiano, Bibbiena e Pratovecchio-Stia (convenzione approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 17 del 18/06/2020);
- 4) successivamente alla cessazione del dott. Liberto, l'Amministrazione, con deliberazione CC n.54 del 06/12/2021, ha approvato la stipula di una convenzione di segreteria tra i Comuni di Civitella in Val di Chiana e Subbiano. Le pubblicazioni effettuate nell'apposita piattaforma dell'albo dei segretari della Toscana allo scopo di reclutare una figura professionale nell'ambito della gestione associata, sono andate deserte.

Tutti gli altri servizi e funzioni sono invece svolti direttamente dal personale dipendente dell'ente, ad eccezione dei servizi esternalizzati, tra i quali il servizio idrico integrato, il servizio di distribuzione gas.

La struttura organizzativa è chiamata a svolgere tutti i compiti e le funzioni che l'ordinamento attribuisce all'Ente locale. In primo luogo, a norma dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 e s.m.i. (il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL) spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, in particolare nei settori organici:

1. dei servizi alla persona e alla comunità;
2. dell'assetto ed utilizzazione del territorio;
3. dello sviluppo economico;

salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

L'art. 14 del medesimo TUEL, attribuisce al comune la gestione dei servizi, di competenza statale, elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale "Ufficiale del Governo".

Il comma 27 dell'art. 14 del DL 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge 122/2010), infine, elenca le "funzioni fondamentali". Sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; (234)

- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- k) i servizi in materia statistica.

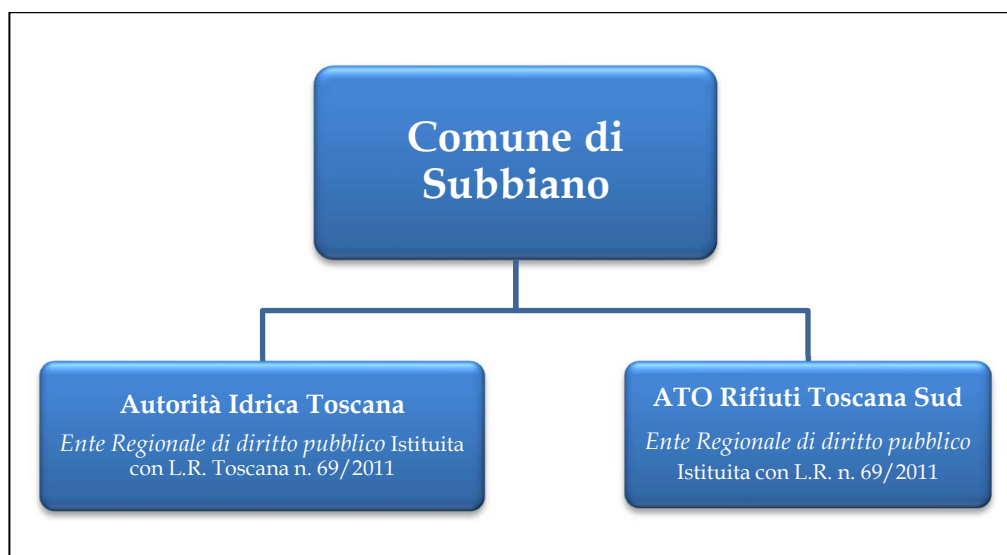
Preme evidenziare che non è presente all'interno dell'Ente una struttura burocratica di supporto al RPCT, dedicata ai controlli amministrativi e anticorruzione. Neppure è presente, fatta eccezione per il Nucleo Interno di valutazione, una struttura dedicata al controllo di gestione, che costituirebbe un importante ausilio all'attività di supporto al Responsabile della Prevenzione della Corruzione. L'aggiornamento del Piano risente pertanto di tale oggettiva condizione. D'altra parte, si può affermare che la ridotta dimensione dell'ente, in termini sia demografici che organizzativi, favorisce la possibilità di verificare in maniera immediata l'esistenza di anomalie, per lo meno le più evidenti, sia nei comportamenti sia nella gestione e nello svolgimento dei processi.

All'attuale Responsabile Anticorruzione, non risultano pervenuti nel corso dell'esercizio 2021 e degli esercizi immediatamente precedenti, segnalazioni o comunicazioni di fenomeni rilevanti ai fini dell'analisi del rischio di corruzione.

### 2.2.3. Società ed enti partecipati

Il Comune di Subbiano partecipa direttamente ad una pluralità di Società, Aziende, Istituzioni, sinteticamente raffigurati nella sottostante rappresentazione grafica presente nel sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente" sottosezione di I livello "Enti controllati".

#### Enti pubblici vigilati



**Partecipazioni societarie dirette (art. 23, c. 1, lett. b) e e) D.Lgs. n. 33/2013**



In generale, le società partecipate dall'Amministrazione comunale sono tenute a dotarsi di un proprio Piano anticorruzione, ai sensi della legge n. 190/2012. Qualora le stesse adottino modelli di organizzazione e gestione del rischio sulla base del D.lgs. n. 231/2001 possono far perno su di essi nella propria azione di prevenzione della corruzione, estendendone l'ambito di applicazione ai reati contro la P.A. ed a tutti quelli contemplati dalla legge n. 190/2012, anche in relazione al tipo di attività svolto dall'Ente. Detti modelli sono pubblicati nella rispettiva sezione di Amministrazione Trasparente.

Gli Organismi Partecipati sono altresì tenuti a nominare un Responsabile per l'attuazione dei propri Piani di prevenzione della corruzione, nonché a definire, nei propri modelli di organizzazione, meccanismi di accountability che consentano ai cittadini di avere notizie in merito alle misure di prevenzione della corruzione adottate e alla loro attuazione.

Il Consiglio dell'A.N.A.C., nella seduta dell'8 novembre 2017, ha approvato con deliberazione n. 1134/2017 "Le nuove Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici economici". In particolare le suddette Linee Guida sottolineano l'importanza sia dei compiti di impulso e di vigilanza da parte delle amministrazioni controllanti "sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove

adottato, anche con gli strumenti propri del controllo (atto di indirizzo rivolto agli amministratori, promozione di modifiche statutarie e organizzative, altro) ...", sia gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22 del D.lgs.33/2013.

In tema di trasparenza, l'art. 22 del D.lgs. 33/2013, disciplina gli obblighi di pubblicazione cui sono tenute le pubbliche amministrazioni con riferimento "agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato" e, pertanto, come si evince dalla rubrica dell'articolo le pubbliche amministrazioni devono pubblicare i dati previsti dall'art. 22 con riferimento a:

1. tutti gli enti pubblici comunque istituiti, vigilati o finanziati, per i quali abbiano poteri di nomina degli amministratori;
2. tutte le società, controllate o anche soltanto partecipate;
3. tutti gli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo pubblico, oppure, anche se non in controllo, comunque costituiti o vigilati, nei quali siano riconosciuti alle medesime P.A. poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

In conformità alla disposizione normativa sopra richiamata e nel rispetto dell'allegato 1) della delibera dell'Authority n. 1310/2016 ricognitiva degli obblighi di pubblicazione vigenti nell'ordinamento, è presente, sin dal 2013, nel sito istituzionale del Comune di Subbiano e nella sezione "Amministrazione trasparente" la sottosezione di I livello "Enti controllati".

Con riferimento all'attuazione delle norme in materia di trasparenza da parte dei soggetti controllati e/o vigilati, l'Amministrazione, attraverso le proprie strutture e per ciascuno degli Enti che a dette strutture afferiscono, deve provvedere ad effettuare un controllo periodico (almeno annuale) presso i propri siti web per monitorare il corretto adempimento, previa individuazione dei criteri, dell'ambito di estensione del controllo nonché delle modalità operative con il Segretariato Generale.

Le situazioni di eventuale difformità o di inadempienza vengono segnalate al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza dell'Ente, affinché provveda all'adempimento.

#### **2.2.4. La mappatura dei processi**

L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, è la cosiddetta *mappatura dei processi*, ovvero l'individuazione e l'analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è quello di esaminare gradualmente l'intera attività svolta dall'amministrazione 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 è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi. In questa sede la mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

La realizzazione della mappatura dei processi deve tener conto della dimensione organizzativa dell'Amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, dell'esistenza o meno di una base di partenza (ad es. prima ricognizione dei procedimenti amministrativi, sistemi di controllo di gestione etc.).

Un costante monitoraggio dei rischi e una valutazione sulla efficacia delle misure di trattamento sono attività necessarie per l'individuazione, attraverso il processo di revisione, di nuove aree critiche rispetto alle precedenti valutazioni di rischio, o, ancora, per la verifica dell'efficacia delle

misure adottate. L'attività di mappatura rimarrà quindi in continua evoluzione, anche al fine di rendere la definizione operata pienamente rappresentativa degli effettivi processi decisionali, in maniera trasversale tra le diverse Strutture dell'Ente.

Giova ricordare che il concetto di processo è più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo ed è stato individuato nel PNA 2015 tra gli elementi fondamentali della gestione del rischio. Nel PNA 2019 se ne fornisce la definizione: *“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)”*.

Si tratta di un concetto organizzativo che, ai fini dell'analisi del rischio, ha il vantaggio di essere più flessibile, gestibile, completo e concreto nella descrizione delle attività rispetto al procedimento amministrativo.

La mappatura dei processi si articola in tre fasi:

1. identificazione;
2. descrizione;
3. rappresentazione.

Nel PNA 2019, l'ANAC ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Secondo gli indirizzi del PNA 2019, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette *“aree di rischio”*, intese come raggruppamenti omogenei di processi. Il PNA 2019 sollecita inoltre le Amministrazioni ad aggiornare non solo la mappatura dei processi afferenti alle aree di rischio ma, soprattutto, a procedere ad una rivalutazione del relativo indice di rischiosità introducendo, dal punto di vista metodologico, la rilevante novità consistente nel ricorso ad un'analisi di natura qualitativa. Per tale motivazione l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire, tanto che l'Autorità, il 24 luglio 2019, nella presentazione del PNA per la consultazione online, aveva chiarito che i soggetti tenuti a predisporre i PTPCT potevano già da allora riferirsi alle indicazioni metodologiche contenute nell'allegato 1 al PNA 2019. Tuttavia, solo laddove le amministrazioni avessero già predisposto il PTPCT utilizzando l'Allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023.

Secondo l'ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è altresì necessario tener conto delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti *“Aree di rischio”* per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti (specifici);



6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio (specifica);
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica (specifica);
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, il presente prevede l’area definita “**Altri servizi**”. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

La mappatura completa dei principali processi di governo e dei processi operativi dell’ente è riportata nelle tabelle di cui all’allegato A al presente PTPCT.

### 3. IL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO

#### 3.1. Premessa metodologica

Il PTPCT 2022-2024 parte dagli esiti dell’attuazione dei precedenti piani e ne costituisce il naturale proseguimento ed implementazione confermando in particolare la struttura e la metodologia di elaborazione basata sul modello internazionale di gestione del rischio. Il metodo si sostanzia in un sistema di gestione del rischio corruttivo articolato in tre fasi, analisi del contesto, valutazione del rischio e trattamento del rischio, che si susseguono in un ciclo ininterrotto di aggiornamento con l’obiettivo di un continuo miglioramento nel processo di gestione del rischio e di massimo coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Secondo l’Organizzazione Internazionale per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OECD) l’adozione di tecniche di risk-management (gestione del rischio) ha lo scopo di consentire una maggiore efficienza ed efficacia nella redazione dei piani di prevenzione.

Per *risk-management* si intende il processo con cui si individua e si stima il rischio cui una organizzazione è soggetta e si sviluppano strategie e procedure operative per governarlo. Per far ciò il risk-management non deve diventare fonte di complessità ma piuttosto strumento di riduzione della complessità (eterogeneità delle PA, numerosità delle misure, costi organizzativi, ecc.) e strumento di esplicitazione e socializzazione delle conoscenze.

Il *rischio* è definito come un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi che mina l’efficacia e l’efficienza di un’iniziativa, di un processo, di un’organizzazione. Secondo tale approccio l’analisi e la gestione dei rischi e la predisposizione di strategie di mitigazione favoriscono il raggiungimento degli obiettivi strategici dell’Ente. Un modello di gestione del rischio applicabile al caso dei Piani di prevenzione della corruzione è quello internazionale ISO 31000:2009.

Per quanto attiene la metodologia utilizzata per la redazione del presente Piano e la gestione del rischio nel Comune di Subbiano si è fatto riferimento ai Principi e linee guida “Gestione del rischio” UNI ISO 31000:2010 (edizione italiana della norma internazionale ISO 31000:2009), riconsiderati

anche con un intento di semplificazione e tenendo conto che l'obiettivo di tutto il processo di gestione del rischio consiste essenzialmente nell'individuazione e nella realizzazione di azioni correttive tese idealmente ad azzerare nel tempo potenziali esposizioni a rischi di inosservanza delle norme.

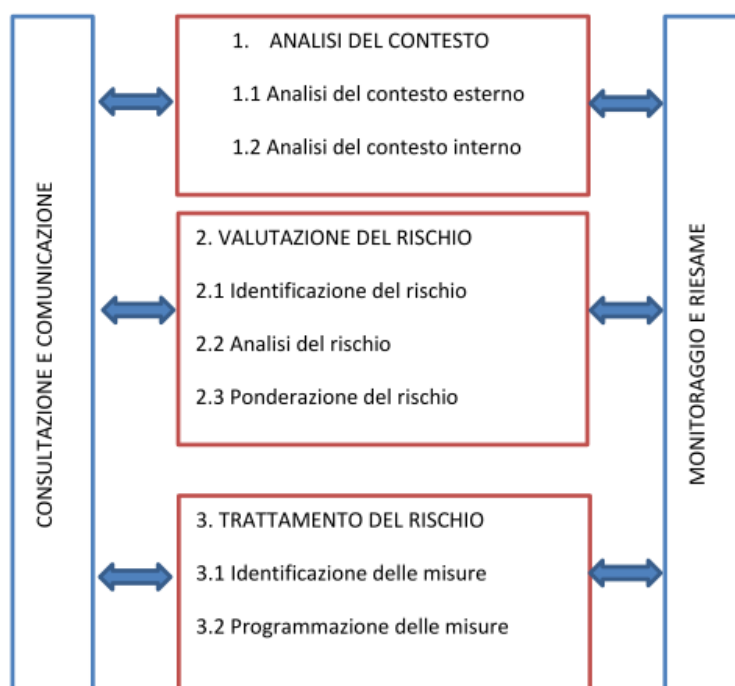
Secondo tale sistema gli elementi e le fasi di gestione del rischio sono le seguenti:

1. Analisi del contesto;
2. Valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio)
3. Trattamento del rischio

Trasversalmente si evidenziano le attività di:

1. Consultazione e comunicazione
2. Monitoraggio e riesame

Il ciclo così evidenziato deve intendersi soggetto al permanente adeguamento alla realtà gestionale, in una logica di miglioramento continuo e di superamento dell'approccio adempimentale, da svilupparsi attraverso il monitoraggio permanente e la comunicazione/consultazione.



Sulla base dello schema sopra riproposto, emerge chiaramente come l'adozione delle misure di prevenzione del rischio non possa prescindere da un'approfondita analisi del contesto in cui opera l'Amministrazione comunale e dall'analisi e valutazione dei rischi specifici cui sono esposti i vari uffici o procedimenti. L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo (il c.d. "processo di gestione del rischio"), che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica sul campo dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'Ente.

Secondo l'OECD «il processo di analisi del rischio consiste nell'individuazione dei processi (es. acquisti/forniture, gestione del personale, controlli) e dei soggetti (persone con ruoli di responsabilità nei predetti processi o nel processo decisionale in genere) più esposti a violazioni dell'integrità e nell'identificazione dei punti critici in termini di vulnerabilità dell'organizzazione (es. selezione del metodo di affidamento o

*individuazione di varianti al contratto). L'analisi del rischio costituisce il fondamento per l'individuazione all'interno dell'organizzazione delle misure per aumentare la resistenza rispetto a tali vulnerabilità».*

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, che si ispira agli standard internazionali ISO 31000 ed alle norme tecniche di UNI ISO 31000:2010, prevede che la fase iniziale del processo di gestione del rischio sia dedicata alla **mappatura dei processi**, ovvero nell'individuazione e analisi dei processi organizzativi, intendendo come tali, *“quell'insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica”.*

### **3.2. Valutazione e trattamento del rischio**

La valutazione del rischio è una “macro-fase” del processo di gestione del rischio, nel corso della quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

Tale “macro-fase” si compone di tre sub-fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

### **3.3. Identificazione**

L'attività di identificazione degli “eventi rischiosi” ha l'obiettivo di individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo. Tale fase costituisce un momento cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere a sua volta l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

L'attività di identificazione dei rischi è coordinata dal RPCT coadiuvato dai vari responsabili degli uffici che, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre, è opportuno che il RPCT, “mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi”.

Per individuare gli “eventi rischiosi” è necessario: definire l'oggetto di analisi; utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

#### **3.3.1. L'oggetto di analisi**

L'Oggetto di analisi è l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi. Dopo la “mappatura”, l'oggetto di analisi può essere: l'intero processo; ovvero le singole attività che compongono ciascun processo.

Secondo l'Autorità, “Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti”.

L'ANAC ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato almeno dal “processo”. In tal caso, i processi rappresentativi dell'attività

dell'amministrazione "non sono ulteriormente disaggregati in attività". Tale impostazione metodologica è conforme al principio della "gradualità".

Data la dimensione organizzativa contenuta del Comune di Subbiano, l'analisi è stata svolta per singoli processi, senza scomporre gli stessi in singole attività che compongono i processi. Sempre secondo gli indirizzi del PNA ed in attuazione del principio di gradualità (PNA 2019), nel corso del 2021 e nei due successivi il RPCT in collaborazione con i responsabili di posizione organizzativa cercheranno di affinare la metodoligia di lavoro passando dal livello minimo di analisi (per processo), ad un livello via via più dettagliato (per attività) per lo meno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

### 3.3.2. Tecniche e fonti informative:

Per identificare gli eventi rischiosi "è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative". Le fonti utilizzate per l'identificazione del rischio sono le seguenti:

- i risultati dell'analisi del contesto interno e esterno realizzate nelle fasi precedenti;
- le risultanze della mappatura dei processi;
- incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità;
- gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno, dal Nucleo di valutazione;
- il *registro di rischi* realizzato da altre amministrazioni limitrofe, simili per tipologia e complessità organizzativa;
- le segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o attraverso altre modalità; le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'ANAC per il comparto di riferimento.

### 3.3.3. Identificazione dei rischi:

Una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPCT.

Secondo l'Autorità, la formalizzazione potrà avvenire tramite un "*registro o catalogo dei rischi*" dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di "tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi". Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione del registro l'Autorità ritiene che sia "importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti" e che siano "specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici".

I rischi di corruzione individuati sono stati raccolti e descritti sinteticamente nell'allegato denominato "**Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi**" (Allegato A). Il registro è riportato nella colonna G.

## 3.4. Analisi del rischio

L'analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi:

- 1- comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "*fattori abilitanti*" della corruzione ovvero i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause" dei fenomeni di malaffare). Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro e possono riguardare: mancanza di trasparenza; eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento; esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto; scarsa responsabilizzazione interna; inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi; inadeguata diffusione della cultura della legalità; mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.
- 2- stimare il *livello di esposizione al rischio dei processi* e delle attività. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT. L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti:
  - a) scegliere l'approccio valutativo (qualitativo, quantitativo, misto);
  - b) individuare i criteri di valutazione;
  - c) rilevare i dati e le informazioni;
  - d) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

#### 3.4.1. Scelta dell'approccio valutativo

Nella elaborazione del presente Piano, il RPCT ha scelto un approccio di analisi di tipo qualitativo come suggerito nell'allegato metodologico al PNA 2019. L'approccio qualitativo prevede che l'esposizione al rischio sia stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici. Secondo l'ANAC infatti "*considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza*".

#### 3.4.2. Criteri di valutazione

L'ANAC ritiene che "i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in **indicatori di rischio** (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti". Per stimare il rischio è quindi necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

In forza del principio di "gradualità", tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

L'Autorità ha proposto indicatori comunemente accettati, ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1).

Gli indicatori sono:

1. **livello di interesse "esterno"**: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;

2. **grado di discrezionalità del decisore interno:** un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. **manifestazione di eventi corruttivi in passato:** se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. **trasparenza/opacità del processo decisionale:** l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
5. **livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
6. **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Tutti gli indicatori suggeriti dall'ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPCT.

### 3.4.3. Rilevazione dei dati e delle informazioni

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "**Analisi dei rischi**" (Allegato B). Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede. Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente.

### 3.4.4. Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio. L'ANAC sostiene che sarebbe "opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi".

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia "qualitativa" è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso.

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica" e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

- qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, "si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio";
- evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario "far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico".

In ogni caso, vige il principio per cui "ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte".

*Pertanto come suggerito da ANAC, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):*



<b>Livello di rischio</b>	<b>Sigla corrispondente</b>
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate “**Analisi dei rischi**” (**Allegato B**). Nella colonna denominata “**Valutazione complessiva**” è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

### 3.5. La ponderazione

La ponderazione del rischio è l’ultimo step della macro-fase di valutazione del rischio.

Il fine della ponderazione è di “agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione” (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 31).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono:

1. le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio;
2. le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le **azioni**, al termine della valutazione del rischio devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l’esposizione di processi e attività alla corruzione.

“La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti”.

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di “rischio residuo” che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L’attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

Per quanto concerne la definizione delle **priorità** di trattamento, nell’impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e “procedere in ordine via via decrescente”, iniziando dalle attività che presentano un’esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

Nel presente PTPCT è stato deciso di assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio **A++** (“rischio altissimo”) procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale. Tuttavia sono state previste misure di trattamento per tutti gli oggetti di analisi.

### 3.6. Trattamento del rischio

Il Trattamento del Rischio è l'attività attraverso la quale, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi, si identificano gli interventi correttivi e le modalità più idonee, a prevenire i rischi.

In tale fase, l'Amministrazione non deve limitarsi a proporre astrattamente delle misure, ma deve opportunamente progettarle e scadenzarle a seconda delle priorità rilevate e delle risorse, umane finanziarie e strumentali, a disposizione. La fase di individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di contemperare la sostenibilità anche della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non realizzabili.

Le misure possono essere classificate in "generali" e "specifiche".

**Misure generali:** misure che intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione.

**Misure specifiche:** sono misure agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte essenziale del PTPCT. Tutte le attività precedenti sono di ritenersi propedeutiche all'identificazione e alla progettazione delle misure che sono, quindi, la parte fondamentale del PTPCT. È pur vero, tuttavia, che in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione si può articolare il trattamento del rischio in due fasi:

1. Individuazione delle misure di prevenzione idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta;
2. Programmazione delle modalità della loro attuazione.

### 3.7. Individuazione delle misure

Il primo step del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione più idonee a prevenire i rischi, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

Il PNA suggerisce alcune misure tra le quali il controllo, la trasparenza, la definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento, regolamentazione, semplificazione, formazione, sensibilizzazione e partecipazione, rotazione, segnalazione e protezione, disciplina del conflitto di interessi, regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

L'individuazione delle misure non deve essere astratta e generica bensì indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Le misure suggerite dal PNA possono essere sia di tipo "generale" quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa, che di tipo "specifico" se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza, rilevati tramite l'analisi del rischio, si impongono modalità per rendere trasparenti singoli processi giudicati "opachi" e maggiormente fruibili le informazioni sugli stessi.

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

- 1) **presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione:** al fine di evitare la stratificazione di misure che possano rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste



nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni.

- 2) **Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio:** l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo).
- 3) **Sostenibilità economica e organizzativa delle misure:** l'identificazione delle misure è correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:
  - a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
  - b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia.
- 4) **Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:** l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative; per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un numero significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Come le fasi precedenti, anche l'individuazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli stakeholder.

Per ciascun oggetto analisi è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio suggerito dal PNA del "*miglior rapporto costo/efficacia*".

### 3.7.1 Programmazione delle misure

La seconda parte del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto a definizione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa. Per ogni misura è opportuno che siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- a) **fasi o modalità di attuazione della misura:** laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le

diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura.

- b) **Tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi:** la misura deve essere scadenzata nel tempo al fine di consentire ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- c) **Responsabilità connesse all'attuazione della misura:** volendo responsabilizzare tutta la struttura organizzativa, e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della singola misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione.
- d) **Indicatori di monitoraggio e valori attesi:** per poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, identificazione e programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità dell'attuazione delle misure stesse, anche al fine di stabilire le modalità più adeguate.

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

Il RPCT, insieme ai responsabili di posizione organizzativa, dopo aver individuato le misure generali e specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "individuazione e programmazione delle misure" - Allegato C1), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

## 4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

### 4.1. Trasparenza

La nozione di “*trasparenza*”, già introdotta nell’ordinamento dall’art. 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 nell’ambito di un generale progetto di riforma della pubblica amministrazione inteso a migliorarne l’efficienza, ha assunto un rilievo centrale nell’attuale quadro normativo, anche in considerazione dei recenti e penetranti interventi legislativi che ne hanno potenziato il contenuto e la portata e definito le modalità di attuazione.

La legge 6 novembre 2012 n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” ha, infatti, individuato nel principio di trasparenza un asse portante delle politiche di prevenzione della corruzione ed ha, in particolare, conferito al Governo una delega legislativa per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. La trasparenza è la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

In attuazione della delega, il Governo ha adottato il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, attraverso il quale sono stati sistematizzati e riorganizzati gli obblighi di pubblicazione già vigenti e ne sono stati introdotti di nuovi e, per la prima volta, è stato disciplinato l’istituto del cosiddetto “accesso civico”.

Con decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (c.d. *Freedom of Information Act*) recante «*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*» sono state apportate numerose modifiche alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

Ai sensi dell’art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016: “**La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.**”

La trasparenza, così intesa, “*concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali. 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 una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.*”

La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web del Comune nella sezione “Amministrazione trasparente”.

Gli obblighi di pubblicazione ed i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 sono indicati nella tabella (Allegato D) al presente Piano, che viene pubblicata insieme al PTPCT nella sottosezione “Disposizioni Generali” e in “Altri contenuti” della sezione Amministrazione Trasparente del sito web istituzionale.

## 4.2. Accesso civico e trasparenza

Il d.lgs. 33/2013, comma 1 dell'art. 5, prevede: *"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione"* (**accesso civico semplice**).

Mentre il comma 2, dello stesso art. 5: *"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"* obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013 (**accesso civico generalizzato**).

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal d.lgs. 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento rispetto a quelli da pubblicare in *"Amministrazione trasparente"*.

L'accesso civico *"generalizzato"* investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite *"la tutela di interessi giuridicamente rilevanti"* secondo la disciplina del nuovo art. 5-bis.

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello *"di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*.

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, *"non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente"*. Chiunque può esercitarlo, *"anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato"* come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990. Il nuovo accesso *"generalizzato"* non ha sostituito l'accesso civico *"semplice"* disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal *"Foia"* (d.lgs. 97/2016).

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e *"costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza"* (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

L'accesso generalizzato, invece, *"si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)"*.

La deliberazione 1309/2016 precisa anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso *"documentale"* di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato. È quella di porre *"i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari"*.

Dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*.

La legge n. 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato. L'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*. Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. n. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire *“un accesso più in profondità a dati pertinenti”*, mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono *“consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni”*.

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa: *“la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni”*. Quindi, prevede *“ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato”*.

L'Autorità, considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, *“anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione”*.

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge n. 241/1990; una parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico *“semplice”* connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso generalizzato.

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di **“disciplinare gli aspetti procedurali interni** per la gestione delle richieste di accesso generalizzato”. In sostanza, si tratterebbe di:

- individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
- disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

In attuazione di quanto sopra, questa amministrazione ha in programma l'adozione nel corso del 2021, di un regolamento specifico per la disciplina delle diverse forme di accesso in sostituzione del precedente regolamento sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 16 del 08/04/2014.

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il **“registro delle richieste di accesso presentate”** da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC svolge il monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. A tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, **“cd. registro degli accessi”**, che le amministrazioni *“è auspicabile pubblicchino sui propri siti”*. Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali



eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in “amministrazione trasparente”, “altri contenuti – accesso civico”.

Secondo l'ANAC, “oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività”.

In attuazione di tali indirizzi dell'ANAC, questa amministrazione si è dotata del registro degli accessi.

Del diritto all'accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell'ente. A norma del d.lgs. 33/2013 in “Amministrazione trasparente” sono pubblicati:

- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico;
- il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico.

### 4.3. Trasparenza e privacy

Dal 25/5/2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 “relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)” (di seguito RGPD).

Inoltre, dal 19/9/2018, è vigente il d.lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”.

Il comma 3 del medesimo art. 2-ter stabilisce che “la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verificano che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

Assumono rilievo i principi di *adeguatezza, pertinenza e limitazione* a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di *esattezza e aggiornamento* dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).



Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che *“nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”*.

Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato *“Qualità delle informazioni”* che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

La pubblicazione sul sito istituzionale di una moltitudine di informazioni provenienti dalle diverse unità organizzative, rende necessaria la previsione di forme accurate di controllo sull'esattezza, pertinenza e non eccedenza dei dati pubblicati, in particolare quando possono contenere dati personali e sensibili. Al tal fine si raccomanda di porre particolare cura anche nella redazione dell'oggetto degli atti in generale, in modo che lo stesso sia comprensibile, attinente al contenuto, sintetico e formulato in modo che non contenga dati personali e in nessun caso dati sensibili.

L'attività di controllo è affidata ai responsabili di posizioni organizzative che dispongono la pubblicazione dei dati o che detengono, per competenza, i dati pubblicati.

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

#### **4.4. Comunicazione**

Per assicurare che la trasparenza sia sostanziale ed effettiva non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, ma occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni.

Il sito web dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

Il sito istituzionale dell'Ente è stato oggetto di una complessa operazione di trasformazione/aggiornamento effettuata negli ultimi mesi dell'anno 2020 nel rispetto delle nuove Linee guida di design emanate da Agid con l'obiettivo di definire regole comuni per la progettazione di interfacce, servizi e contenuti, di migliorare e rendere coerente la navigazione e l'esperienza del cittadino, e di contribuire a ridurre la spesa della PA nella progettazione e realizzazione di un nuovo prodotto che permetta elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità. Il nuovo sito istituzionale contiene tutto ciò che è obbligatoriamente previsto dal D.lgs. n. 33/2013 ma contiene anche informazioni non obbligatorie, ma ritenute utili per il cittadino (ad esempio le riprese video in streaming delle sedute del Consiglio comunale, oppure le notizie pubblicate nella sezione *“ultime notizie”* presenti nella home page).

La legge 18 luglio 2009, n. 69, perseguendo l'obiettivo di modernizzare l'azione amministrativa mediante il ricorso agli strumenti e alla comunicazione informatica, riconosce l'effetto di pubblicità legale soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 32, comma 1 della suddetta legge dispone infatti che *“a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati”*.

Il Comune di Subbiano ha adempiuto all'attivazione dell'Albo Pretorio on-line nei termini di legge, in particolare rispettando i principi di eguaglianza e di non discriminazione, applicando i requisiti tecnici di accessibilità di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4, nonché i criteri tecnici e le regole di protezione dei dati personali disciplinati dalle specifiche *“Linee guida”* deliberate dal Garante della Privacy (c.d. *“diritto all'oblio”*). Il relativo link è ben indicato nella home-page del sito istituzionale.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione, per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo on-line, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in *“Amministrazione trasparente”* qualora previsto dalla norma.

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata.

Sul sito web, nella home-page, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, email, ecc.).

#### 4.5. Modalità attuative

L'Allegato n. 1, della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al d.lgs. 33/2013, ha rinnovato la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, adeguandola alle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016.

Il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione *“Amministrazione trasparente”* del sito web.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 1310/2016.

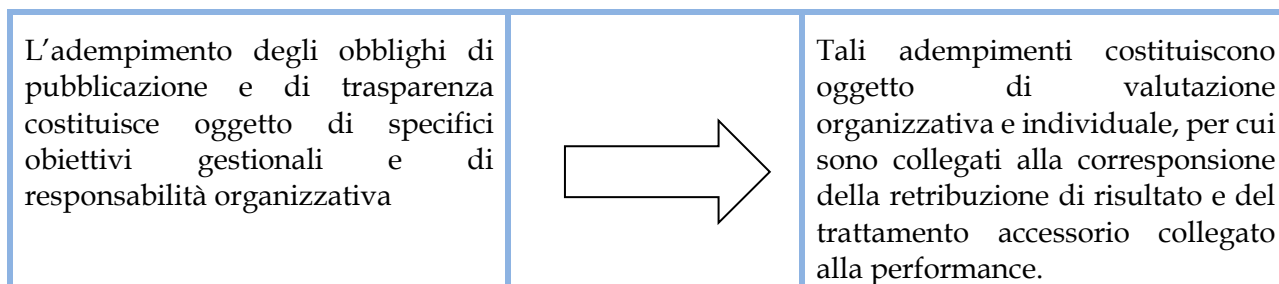
La tabella allegata al presente Piano (Allegato D) denominata **“Misure di trasparenza”** ripropone fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310. Rispetto a quanto previsto dalla deliberazione 1310/2016, la tabella di questo piano è composta da sette colonne, anziché sei. E' infatti stata aggiunta la **“Colonna G”** (a destra) contenente l'indicazione dell'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.

La tabella, composta da sette colonne, riporta i dati seguenti:

- Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;
- Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;
- Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;
- Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;
- Colonna E: contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);
- Colonna F: ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna G
- Colonna G: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni.

L'art. 43 comma 3 del d.lgs. 33/2013 prevede che *“i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge”*.

I dirigenti responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili di posizione organizzativa indicati nella colonna F.



Più in concreto ciascun Responsabile dovrà predisporre le azioni necessarie affinché all'interno della propria struttura, in relazione ad ogni singolo obbligo di pubblicazione, i dati siano:

- individuati: riconoscere procedimenti e processi che generano dati da pubblicare (es. tasso di assenza del personale);
- elaborati: raccogliere i dati e trattarli/aggregarli in modo da ottenere il dato finale da pubblicare nella forma richiesta (tabella, file ecc.);
- aggiornati: assicurare la coerenza dei dati pubblicati nel corso del tempo;
- verificati per quanto attiene l'usabilità: prestare attenzione alle modalità di pubblicazione richieste (open data, xml ecc).

Al fine di assolvere ai doveri sopra indicati, i Responsabili possono avvalersi dell'attività di inserimento manuale (per i dati e le informazioni che non sono pubblicati mediante flusso informatico automatico) di dipendenti comunali assegnati ai servizi di competenza.

Nella tabella allegata al presente Piano (Allegato D) sono inoltre definiti i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato e sono indicati i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali del Comune.

Inoltre sono evidenziate in grigio le sottosezioni di primo e secondo livello relative a dati la cui pubblicazione non è più obbligatoria a seguito della entrata in vigore del D. Lgs. n.97/2016.

#### 4.6. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal d.lgs. 33/2013, sono gli stessi Responsabili di posizione organizzativa indicati nella colonna F.

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente".

L'inserimento dei documenti e dei dati nell'apposita sezione del sito istituzionale del Comune di Subbiano avviene con modalità decentrata con autenticazione degli utenti che procedono agli inserimenti.

Il Comune di Subbiano privilegia forme automatiche di raccolta e pubblicazione dei dati attraverso l'uso di programmi informatici che ne permettono l'estrazione dalle banche dati dell'Ente e con un diretto collegamento con la sezione degli Open Data. Tale modalità consente un aggiornamento diretto e tempestivo dai dati al momento della loro produzione. Vi sono tuttavia dei documenti (ad esempio i documenti di bilancio) che vengono pubblicati con modalità manuale da parte del responsabile dell'Ufficio.

Ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 33/2013 i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria restano fruibili per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli art. 14, comma 2 (durata degli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali) e 15, comma 4 (durata degli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza).

Con la modifica all'art. 8, comma 3, cit. introdotta dal D.Lgs. n. 97/2016, decorsi i termini di pubblicazione, i dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5 (Accesso civico a dati e documenti).

Per gli atti riservati o soggetti a pubblicazione limitata è prevista la pubblicazione del solo oggetto al fine di rispettare il corretto bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla tutela della privacy. Anche i regolamenti continuano ad essere pubblicati nella suddetta sezione del sito istituzionale, nel testo vigente, aggiornato tempestivamente a cura della unità organizzativa competente al rilascio del visto di regolarità tecnica sull'atto di approvazione o modifica.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo di valutazione (OIV o NdV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

#### **4.7. Pubblicazione di dati ulteriori**

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente. Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i Responsabili di posizione organizzativa indicati nella colonna G, possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

A conclusione del presente paragrafo, si evidenzia che il Nucleo di Valutazione ha condotto capillari controlli riguardanti le pubblicazioni, la trasparenza, la completezza documentale, l'aggiornamento e il formato di ciascun documento. Gli esiti della verifica sono stati presentati al protocollo comunale n.5938 del 03/06/2021. Il Nucleo ha relazionato il risultato pienamente positivo delle verifiche, evidenziando che l'Amministrazione:

- *ha individuato misure organizzative che assicurano il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente";*

- *ha individuato nella sezione Trasparenza del PTPCT i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ...;*
- *non ha disposto filtri e/o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione AT, salvo le ipotesi consentite dalla normativa vigente.*

*Il Nucleo ha inoltre attestato "la veridicità e l'attendibilità, alla data dell'attestazione, di quanto riportato nell'Allegato 2.1 rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'amministrazione/ente".*

*Nella medesima documentazione presentata, con riferimento alle eventuali criticità, il Nucleo "ha rilevato soltanto la mancanza della Relazione sul funzionamento del sistema complessivo di valutazione e dei controlli interni e, in un paio di casi, il posizionamento non totalmente appropriato delle informazioni, comunque presenti nella Sezione Amministrazione Trasparente. L'assenza di informazioni sugli interventi di carattere straordinario è unicamente ascrivibile al fatto che non se ne sono verificati nel corso del 2021"*

## 5. Altri contenuti del PTPCT

### 5.1. Formazione in tema di anticorruzione

La formazione finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione dovrebbe essere strutturata su due livelli:

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

A tal proposito si precisa che:

- l'art. 7-bis del d.lgs. 165/2001, che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione (prassi, comunque, da "consigliare"), è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 n. 70;
- l'art. 21-bis del DL 50/2017 (norma valida solo per i Comuni e le loro forme associative) **consente di finanziare liberamente le attività di formazione dei dipendenti pubblici senza tener conto del limite di spesa 2009** a condizione che sia stato approvato il bilancio previsionale dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che sia tuttora in equilibrio;
- il DL 124/2019 (comma 2 dell'art. 57) ha stabilito che "a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 118/2011, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, **[cessino] di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione [...]**".

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare percorsi ed iniziative formative differenziate per contenuti e livelli di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che le P.O. svolgono nell'ambito del sistema di prevenzione del rischio corruttivo

Il bilancio di previsione, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, prevede annualmente gli opportuni interventi di spesa finalizzati a garantire la formazione di cui al presente articolo. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza adotta tutti gli opportuni provvedimenti per usufruire delle risorse messe a disposizione dagli altri livelli istituzionali.

Nel corso del 2021, il responsabile del servizio Personale ha svolto un ruolo di coordinamento tra gli uffici, allo scopo di rendere fruibili corsi anticorruzione. Ha attivato corsi e assunto i relativi impegni di spesa con determinazione n.340 del 27/08/2021

### 5.2. Il Codice di comportamento

In attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e smi, il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.



Il comma 3 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento *“con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”*.

Questo ente dispone del proprio Codice di comportamento approvato con deliberazione della Giunta comunale 135 del 24/12/2013.

L'ANAC il 19/2/2020 ha licenziato le **“Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche”** (deliberazione n. 177 del 19/2/2020) con le quali, al Paragrafo 6 rubricato *“Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT”*, l'Autorità precisa che *“tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione”*.

Secondo l'Autorità, oltre alle misure anticorruzione di “tipo oggettivo” del PTPCT, il legislatore dà spazio anche a quelle di “tipo soggettivo” che ricadono sul singolo funzionario nello svolgimento delle attività e che sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare. L'intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti. Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, Paragrafo 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure.

Tale stretta connessione è confermata da diverse previsioni normative. Il fatto stesso che l'art. 54 del d.lgs. 165/2001 sia stato inserito nella legge 190/2012 *“è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l'analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di risk assessment propria dell'elaborazione del PTPCT”*. Inoltre, sempre l'art. 54, comma 3, del d.lgs. 165/2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all'attuazione del PTPCT.

Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari, tenuto a vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento, debba conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT. I piani e i codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'art. 19, comma 5, del D.L. n. 90/2014. In caso di mancata adozione, per entrambi, è prevista una stessa sanzione pecuniaria irrogata dall'ANAC.

L'Autorità, pertanto, **ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPC, che la predisposizione del codice di comportamento spetti al RPCT.**

Si consideri altresì che a tale soggetto la legge assegna il compito di curare la diffusione e l'attuazione di entrambi gli strumenti.

Tutto quanto sopra consente di ritenere che nell'adozione del codice di comportamento l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT.

Il fine è quello di correlare, per quanto ritenuto opportuno, i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano medesimo.

Resta fermo che i due strumenti - PTPCT e codici di comportamento - si muovono con effetti giuridici tra loro differenti. Le misure declinate nel PTPCT sono, come sopra detto, di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione. I doveri declinati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed

incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione.

Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, salve le integrazioni o le modifiche dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la rivisitazione di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio.

È, infatti, importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice. Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma.

Alla luce delle Linee Guida sopra citate l'amministrazione intende aggiornare il Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020. Il procedimento, normato dall'art. 54 del d.lgs. 165/2001, sarà avviato nel corso dell'anno 2021.

Riguardo ai meccanismi di denuncia delle violazioni del codice trova piena applicazione l'art. 55-bis comma 3 del d.lgs. 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

### **5.3. Criteri di rotazione del personale**

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è considerata dal Piano Nazionale Anticorruzione (versione 2015) una misura di importanza cruciale fra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Tuttavia nell'intesa raggiunta tra Governo Regioni ed Enti locali, in sede di Conferenza Unificata in data 24 luglio 2013, si è dato atto che in una struttura amministrativa caratterizzata da ridotte dimensioni con organizzazione di tipo elementare, tale rotazione può non essere possibile in considerazione della infungibilità delle specifiche professionalità a disposizione e dell'esigenza di salvaguardare la continuità e il buon andamento dell'attività amministrativa.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede infatti quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale".

Il Comune di Subbiano è ente locale con una popolazione residente di circa 6.400 abitanti e l'esiguità della dotazione organica e la infungibilità delle figure apicali e delle singole specifiche professionalità, non consentono la rotazione dei responsabili di posizione organizzativa.

Si evidenzia, peraltro, che nel corso dell'anno 2020 è stata operata una complessiva riorganizzazione e redistribuzione del personale con creazione di una ulteriore unità organizzativa con a capo un responsabile reclutato ai sensi dell'art. 110 del Tuel. La giunta comunale con deliberazione n. 39 del 22/05/2020 ha ridefinito l'assetto organizzativo dell'ente unitamente alla distribuzione complessiva delle funzioni fra le strutture di massima dimensione secondo un principio di organicità ed omogeneità funzionale. Nel corso dell'esercizio 2021 è stato inoltre conferito un nuovo incarico di posizione organizzativa per l'Area della Polizia Municipale, grazie all'avvenuta stipula di una convenzione di gestione associata con il limitrofo Comune di Capolona. In tal modo si è operata una parziale ma significativa rotazione delle posizioni organizzative anche per effetto dell'avvicendamento del personale a seguito di pensionamenti.

Rispetto a quanto auspicato dalla normativa in merito all'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, l'Amministrazione comunale si è impegnata a valutare nel breve periodo la possibilità di rinforzare la strategia di prevenzione attraverso specifici interventi formativi e, laddove possibile, una parziale fungibilità degli addetti nei processi a più alto rischio di corruzione. La rotazione dovrà comunque essere assicurata, a cura dei Responsabili di posizione organizzativa, nella nomina dei componenti delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale e nelle commissioni di gara per gli affidamenti di appalti e concessioni, in modo da evitare la ripetitività nell'individuazione dei componenti delle stesse.

### **5.5. Ricorso all'arbitrato**

L'ente deve applicare, per ogni ipotesi contrattuale, in modo puntuale le prescrizioni dell'art. 209 del Codice dei contratti pubblici, in merito all'arbitrato.

### **5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti (misure in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse)**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del d.lgs. 39/2013, dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 60 del DPR 3/1957.

L'ente intende intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

L'ente al fine di garantire adeguate misure di regolamentazione in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, dovrà procedere ad acquisire dai componenti delle commissioni di concorso o di gara, all'atto dell'accettazione della nomina, apposita dichiarazione circa l'insussistenza di rapporti di parentela o professionali con gli amministratori ed i responsabili o loro familiari stretti, nonché di insussistenza di situazioni anche potenziali di conflitto di interessi. Analoghe dichiarazioni dovranno essere rese dai soggetti nominati quali rappresentanti del Comune in enti, società, aziende o istituzioni.

### **5.7. Attribuzione degli incarichi dirigenziali**

L'ente applica la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 - 27 del d.lgs. 165/2001 e s.m.i.

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del d.lgs. 39/2013 ed in particolare l'art. 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

A tal fine l'ufficio competente deve adottare le seguenti iniziative:

- contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al decreto sopra citato;
- richiedere, all'atto del conferimento dell'incarico e annualmente, una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità o incompatibilità. La dichiarazione è condizione per l'efficacia del conferimento dell'incarico.

## 5.8. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro

La legge 190/2012 ha integrato l'art. 53 del d.lgs. 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' 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.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti.

## 5.9. Controlli su ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 pone 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 che coloro che siano 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:

1. non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
2. non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
3. non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
4. non possano 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.

Ogni commissario e ogni responsabile all'atto della designazione è tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

Con deliberazione n. 116 del 11/11/2020 la Giunta Comunale ha aggiornato il regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi contenente al suo interno il principio generale di divieto di cumulo degli incarichi ed il rispetto dei principi di non incompatibilità.

#### **5.10. Misure per la tutela del dipendente che segnali illeciti (whistleblower)**

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e s.m.i., riscritto dalla legge 179/2017 (sulle "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") stabilisce che il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnali, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non [possa] essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Lo stesso interessato, o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione, comunicano all'ANAC l'applicazione delle suddette misure ritorsive. L'ANAC, quindi, informa il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per gli eventuali provvedimenti di competenza.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati, ai quali è garantito l'anonimato, sono i dipendenti di soggetti pubblici che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'art. 54-bis stabilisce che la tutela sia assicurata:

1. ai dipendenti pubblici impiegati nelle amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001 (art. 1 comma 2), sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001);
2. ai dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
3. ai lavoratori ed ai collaboratori degli appaltatori dell'amministrazione: "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

L'art. 54-bis, modificato dall'art. 1 della legge 179/2017, accogliendo un indirizzo espresso dall'Autorità, nelle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd. whistleblower)" (determinazione ANAC n. 6 del 28/4/2015), ha stabilito che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata:

- in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che, di conseguenza, svolge un ruolo essenziale in tutto il procedimento di acquisizione e gestione delle segnalazioni;
- quindi, in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

Il nuovo articolo 54-bis, delinea una "protezione generale ed astratta" che deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione. Pertanto al whistleblower sono accordate le seguenti garanzie:

1. la tutela dell'anonimato
2. il divieto di discriminazione



3. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso

### **La tutela dell'anonimato**

La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell'art. 54-bis, è sempre sottratta all'accesso documentale, di tipo "tradizionale", normato dalla legge 241/1990. La denuncia deve ritenersi anche sottratta all'applicazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L'accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

L'art. 54-bis, infatti, prevede espressamente che:

- nel corso del procedimento penale, l'identità del segnalante sia coperta dal segreto nei modi e nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 329 del Codice di procedura penale;
- nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria
- nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione si basi, anche solo parzialmente, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del denunciante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare", ma solo "in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità".

Il comma 9 dell'art. 54-bis prevede che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave. Il comma 9 dell'art. 54-bis precisa quindi che è sempre necessaria la sentenza, anche non definitiva, di un Giudice per far cessare le tutele e la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola "responsabilità civile", per dolo o colpa grave, del denunciante".

### **Il divieto di discriminazione**

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione in quanto il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione:

- al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente/responsabile sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente/responsabile valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'U.P.D. L'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,



- all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione. L'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;
- all'Ispettorato della funzione pubblica. L'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione. L'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.. Il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:
  - ✓ un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
  - ✓ l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
  - ✓ il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

### **Sottrazione al diritto di accesso**

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241/1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190/2012.

Dal 03/09/2020 è in vigore il "**Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio**" da parte dell'ANAC (approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 690 del 01/07/2020 e pubblicato in GU, Serie Generale n. 205 del 18/8/2020).

Con il nuovo testo, l'ANAC ha distinto quattro tipologie di procedimento:

1. il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis);
2. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54-bis);
3. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del RPCT nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell'art. 54-bis);
4. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell'art. 54-bis).

Il Regolamento è strutturato in cinque Capi. Il primo Capo è dedicato alle definizioni. Il secondo Capo disciplina il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti o di irregolarità trasmesse

ad ANAC ai sensi dell'art. 54-bis, comma 1. Il terzo Capo concerne la disciplina relativa al procedimento sanzionatorio avviato sulla base delle comunicazioni di misure ritorsive. Il quarto Capo è dedicato al procedimento sanzionatorio semplificato. In particolare, è stato regolamentato in maniera puntuale il procedimento che l'Autorità può avviare ai sensi dell'art. 54-bis comma 6 secondo periodo. L'ultimo Capo è dedicato alle disposizioni finali: in particolare, è stato stabilito, che il "Regolamento troverà applicazione ai procedimenti sanzionatori avviati successivamente alla sua entrata in vigore".

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite. Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

L'ente non si è ancora dotato di un sistema informatizzato che consenta l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consenta l'archiviazione, tuttavia ha adottato alcuni accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001:

- i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013 in materia di anonimato del segnalante, divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione;
- i trasferimenti a qualsiasi titolo (mobilità interna ed esterna, comando, distacco) e l'assegnazione ad altre attività dei dipendenti che hanno effettuato segnalazioni deve essere adeguatamente motivata al fine di dare dimostrazione che essa non è connessa, neppure in forma indiretta, alle denunce presentate, e deve essere accompagnata dal parere, se pur in forma riservata, del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;

### **5.11. Patti di Integrità e Protocolli di legalità**

Patti d'integrità e Protocolli di legalità recano un complesso di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario per la partecipazione ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare. Permette un controllo reciproco e sanzioni nel 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 a tutti i concorrenti.

Già nel 2012, l'allora Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP) con la determinazione n. 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità delle clausole che imponessero obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti attraverso protocolli di legalità e patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisava che "mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, 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. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)".

Il legislatore ha fatto proprio l'indirizzo espresso dall'AVCP. Infatti, il comma 17 dell'art. 1 della legge 190/2012 e smi che stabilisce che le stazioni appaltanti possano 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 [costituisca] causa di esclusione dalla gara".

In occasione del convegno dal titolo "Legalità per lo sviluppo. La condivisione delle regole come fattore di crescita del territorio", che ha avuto luogo presso la sede della Prefettura di Arezzo il 31 ottobre 2015, è stato stipulato il "**Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nell'economia legale tra la Prefettura di Arezzo, la Provincia di Arezzo, la camera di commercio di Arezzo e i comuni della provincia di Arezzo**", sottoscritto dal Sindaco del Comune di Subbiano in forza della deliberazione della Giunta comunale n. 125 del 28/10/2015. L'attuazione del suddetto protocollo si configura come specifica misura di prevenzione di durata continuativa che i Responsabili del Comune di Subbiano sono tenuti a realizzare. Preme evidenziare come il protocollo in questione sia scaduto nel corso del 2019 e attualmente in attesa di essere rinnovato.

Per tale motivazione in allegato al presente Piano (Allegato E) si riporta il testo del "Patto di Integrità" che verrà imposto agli appaltatori selezionati successivamente all'approvazione del presente.

#### **5.12. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti**

Ai sensi dell'art.1, comma 9, della L.190/2012, il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti sarà oggetto di verifica da parte del Segretario Comunale in sede di esercizio dei controlli successivi a campione di regolarità amministrativa

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi. Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

#### **5.13. Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti**

Taluni parametri di misurazione dei termini procedurali devono essere utilizzati per finalità di valutazione della *performance* dei dirigenti/responsabili e del personale dipendente.

#### **5.14. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere**

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'art. 12 della legge 241/1990.

Il regolamento per la concessione di patrocini, contributi economici e altre agevolazioni, è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione n. 52/2013

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione deve essere prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*", oltre che all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*".

### 5.15. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del d.lgs. 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 38/2003 come da ultimo modificato con deliberazione della Giunta comunale n. 116 del 11/11/2020.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente".

### 5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

E' già stato precisato che il PNA articola in quattro macro fasi il processo di prevenzione e contrasto della corruzione:

- l'analisi del contesto;
- la valutazione del rischio;
- il trattamento;
- infine, la macro fase del "monitoraggio" e del "riesame" delle singole misure e del sistema nel suo complesso.

Le prime tre fasi si completano con l'elaborazione e l'approvazione del PTPCT, mentre la quarta deve essere svolta nel corso dell'esercizio.

Il PNA ha stabilito i principi che soggiacciono al processo di gestione del rischio suddividendoli in strategici, metodologici e finalistici.

Tra i "metodologici", il PNA ricomprende il principio del "Miglioramento e apprendimento continuo".

Secondo tale principio la gestione del rischio deve essere intesa, "nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione" (Allegato n. 1 del PNA 2019, pag. 19).

In tema di programmazione del monitoraggio, il PNA prevede che allo scopo di "disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione" sia necessario che il PTPCT "individuï un sistema di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure, sia con riguardo al medesimo PTPCT" (Paragrafo n. 3, della Parte II del PNA 2019, pag. 20).

Secondo l'ANAC, monitoraggio e riesame periodico sono stadi essenziali dell'intero processo di gestione del rischio, che consentono di verificare attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione della corruzione, nonché il complessivo funzionamento del processo consentendo, in tal modo, di apportare tempestivamente i correttivi che si rendessero necessari.

Monitoraggio e riesame sono attività distinte, ma strettamente collegate tra loro:

- il monitoraggio è "l'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio"; è ripartito in due "sotto-fasi":
  1. il monitoraggio dell'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
  2. il monitoraggio della idoneità delle misure di trattamento del rischio;
- il riesame, invece, è l'attività "svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso" (Allegato n. 1 del PNA 2019, pag. 46).

I risultati del monitoraggio devono essere utilizzati per svolgere il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e delle politiche di contrasto della corruzione.

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

#### **5.17. Vigilanza su enti controllati e partecipati**

A norma della deliberazione ANAC, n. 1134/2017, sulle "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici economici" (pag. 45), in materia di prevenzione della corruzione, gli enti di diritto privato in controllo pubblico è necessario che:

- adottino il modello di cui al d.lgs. 231/2001;
- provvedano alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza.