

COMUNE DI FABBRICO

PROVINCIA DI REGGIO EMILIA



Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2022-2024

Aggiornamento

Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità
art. 1 commi 8 e 9 della legge 190/2012 e smi.

Approvato con delibera di G.M. n.29 del 28.04.2022

Sommario

| | |
|--|-----|
| 1. Contenuti generali | 3 |
| 1.1. PNA, PTPCT e principi generali..... | 3 |
| 1.2. Ambito soggettivo | 5 |
| 1.3. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) | 6 |
| 1.4. I compiti del RPCT | 6 |
| 1.5. Gli altri attori del sistema - I soggetti interni ed esterni..... | 7 |
| 1.6. L'approvazione del PTPCT | 10 |
| 1.7. Obiettivi strategici | 10 |
| 1.8. PTPCT e performance..... | 111 |
| 2. Analisi del contesto | 11 |
| 2.1. Analisi del contesto esterno | 11 |
| 2.2. Analisi del contesto interno..... | 16 |
| 2.2.1. La struttura organizzativa..... | 166 |
| 2.2.2. Funzioni e compiti della struttura..... | 166 |
| 2.3. La mappatura dei processi..... | 17 |
| 3. Valutazione e trattamento del rischio..... | 18 |
| 3.1. Identificazione..... | 19 |
| 3.2. Analisi del rischio | 201 |
| 3.4. La ponderazione | 223 |
| 3.5. Trattamento del rischio..... | 23 |
| 3.5.1. Individuazione delle misure | 244 |
| 3.5.2. Programmazione delle misure..... | 26 |
| 4. Trasparenza sostanziale e accesso civico..... | 28 |
| 4.1. Trasparenza | 28 |
| 4.2. Accesso civico e trasparenza | 28 |
| 4.3. Trasparenza e privacy | 28 |
| 4.4. Comunicazione | 300 |
| 4.5. Modalità attuative | 31 |
| 4.6. Organizzazione | 32 |
| 4.7. Pubblicazione di dati ulteriori | 333 |
| 5. Altri contenuti del PTPCT | 333 |
| 5.1. Formazione in tema di anticorruzione | 333 |
| 5.2. Codice di comportamento | 333 |
| 5.3. Criteri di rotazione del personale..... | 344 |

| | |
|---|-----|
| 5.5. Ricorso all'arbitrato | 344 |
| 5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti..... | 344 |
| 5.7. Attribuzione degli incarichi dirigenziali | 355 |
| 5.8. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro | 355 |
| 5.9. Controlli su ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici..... | 366 |
| 5.10. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower) . | 366 |
| 5.11. Protocolli di legalità | 37 |
| 5.12. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti | 38 |
| 5.13. Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti | 38 |
| 5.14. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere..... | 38 |
| 5.15. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale..... | 39 |
| 5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC | 39 |
| 5.17. Vigilanza su enti controllati e partecipati | 39 |

Allegati:

A- Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi; B- Analisi dei rischi; C- Individuazione e programmazione delle misure per area di rischio.

1. Contenuti generali

1.1. PNA, PTPCT e principi generali

Il PTPCT (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza) costituisce un atto organizzativo fondamentale per le pubbliche amministrazioni, in cui è definita la strategia di prevenzione dell'Ente, di tutela e garanzia dell'immagine dell'Amministrazione e soprattutto come strumento di semplificazione, che ha indotto gli uffici a iniziare a percepire lo stesso, non come un mero adempimento, bensì come mezzo operativo per innalzare il livello qualitativo dell'attività in generale.

Il presente PTPCT 2022/2024, costituisce un aggiornamento e adeguamento del precedente piano 2021/2023 (adottato con propria delibera n.19 del 25.03.2021).

Esso recepisce sia gli indirizzi contenuti nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (PNA) dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) approvato in via definitiva con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, sia le indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi di cui al relativo Allegato 1.

Con riferimento all'anno 2022 Il Consiglio di Anac, nella seduta del 21 luglio 2021, è intervenuto sull'aggiornamento del PNA 2019, limitandosi a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del Piano.

Il quadro normativo (D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"), in particolare l'art.6 "Piano integrato di attività e organizzazione", in continua evoluzione, prevede di approvare, entro il 30 aprile prossimo, il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), documento di programmazione annuale unitario in cui confluirà anche il Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza, insieme altri strumenti di pianificazione dell'Ente, e che definisce gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;

Poiché le indicazioni governative per la redazione del PIAO sono ancora in itinere, il presente Piano viene redatto, nelle more, in base alle fonti che tuttora regolano l'adozione del PTPCT, entro il termine fissato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'anno 2022, al 30 aprile.

Il PTPCT fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012).

La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolge 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 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 (vedi infra § 4. I Soggetti coinvolti).

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 continuamente 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.

L'ente ha approvato il Codice di comportamento dei dipendenti, con delibera di G.C.n.76 del 21.12.2013 ed il suo aggiornamento, con delibera di G.C. 7 del 3.02.2022, in attuazione alla luce delle nuove Linee Guida ANAC di cui alla delibera n17.7 del 19.2.2020 che ha fornito gli indirizzi rivisitando i doveri del codice nazionale.

1.2. Ambito soggettivo

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

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 smi.

Pertanto, le pubbliche amministrazioni sono le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e sono tenute a:

- adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT);
- nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
- pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività (in "Amministrazione trasparente");
- assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.

Sono altresì tenute all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza:

- le società in controllo pubblico, le associazioni, fondazioni ed altri enti di diritto privato e altri enti di diritto privato (cfr. deliberazione n. 1134/2017).

1.3. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il RPCT di questo ente è il Segretario Comunale.

In caso di assenza temporanea del RPCT, è individuato nella figura del Vice Segretario il ruolo di sostituto, Responsabile di area e titolare di posizione organizzativa.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPCT, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano. Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPCT e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

1.4. I compiti del RPCT

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge i compiti seguenti:

- elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 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 190/2012);
- verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo 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, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 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;
- trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);

- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- segnala all'ANAC le 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 190/2012);
- 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).

1.5. Gli altri attori del sistema - I soggetti interni ed esterni.

Soggetti interni

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio.

Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

- ***La Giunta comunale:***

- valorizza, 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;

- tiene conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- assicura al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuove una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale;
- approva ogni anno il PTPCT, su proposta del Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza.

- **I Referenti**

I Referenti per la prevenzione sono individuati nei Responsabili di Area, i quali, nella struttura organizzativa di competenza:

- valorizzano la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipano attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curano lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- si assumono la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);
- tengono conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

- **L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)** e le strutture con funzioni assimilabili:
 - offre, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
 - fornisce, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
 - favorisce l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo;
 - verifica dell'attuazione del Programma Triennale per la Trasparenza da parte dei responsabili ognuno per il proprio settore.
 - attesta la veridicità ed attendibilità dell'adempimento degli obblighi di trasparenza ai sensi dell'art.43, comma 1 del D.Lgs.33/2013.
 - prende in considerazione, analizza e valuta nelle attività di propria competenza e nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti, le azioni inerenti la prevenzione della

corruzione ed i rischi connessi e riferisce al Responsabile della prevenzione della corruzione;

- esercita specifiche attribuzioni collegate all'attività anticorruzione in materia di Trasparenza amministrativa ai sensi degli artt. 43 e 44 D.Lgs.n. 33 del 2013;
- esprime parere obbligatorio sul Codice di Comportamento dei Dipendenti che l'ente adotta, ai sensi dell'art. 54, comma 5, D.Lgs.n. 165 del 2001 e del D.P. Repubblica n. 62 del 2013;
- verifica, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, che il piano triennale per la prevenzione della corruzione sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- verifica i contenuti della relazione in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza; a tal fine il Nucleo medesimo può chiedere al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti.
- **I dipendenti** partecipano attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

Soggetti esterni

- **Ufficio Procedimenti** Disciplinari (gestito in forma associata):
 - svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis D.Lgs. n. 165 del 2001);
 - provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, L. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
 - verifica l'applicazione del Codice di comportamento, fornendo i relativi pareri e ne propone l'aggiornamento;

- **Organo di revisione economico-finanziario**

L'Organo di Revisione Economico-Finanziario, di cui all'art. 234 e seguenti del Decreto Legislativo n. 267 del 2000, è Organismo di collaborazione e di controllo e partecipa al Sistema dei Controlli Interni.

Il Revisore dei Conti, è stato nominato con deliberazione di Consiglio comunale del 4.06.2021 per il triennio 2021-2024, previa designazione della Prefettura di Reggio Emilia.

- prende parte attiva al processo di gestione del rischio;
- prende in considerazione, analizza e valuta, nelle attività di propria competenza, e nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti, le azioni inerenti la prevenzione della corruzione ed i rischi connessi, e riferisce al Responsabile della prevenzione della corruzione;

- esprime pareri obbligatori sugli atti di rilevanza economico-finanziaria di natura programmatica.

- **Società partecipate e controllate**

Al fine di dare attuazione alle norme contenute nella L. n. 190/2012, gli enti pubblici vigilati dal Comune e gli enti di diritto privato in controllo pubblico ai quali partecipa il Comune, sono tenuti ad introdurre adeguate misure organizzative e gestionali.

- **Cittadini, le imprese e i portatori di interesse diffuso**

Sono coinvolti dall'ente nell'ambito della predisposizione e dell'aggiornamento del P.T.P.C.T.

A tal fine viene pubblicato sul sito istituzionale, nella home page, apposito "Avviso pubblico - Procedura aperta per l'aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e l'integrità" con il quale viene richiesto a tutti i soggetti interessati di far pervenire eventuali proposte od osservazioni relative ai contenuti del P.T.P.C.T. Gli stessi soggetti possono, altresì, rivolgersi ai funzionari preposti per ogni segnalazione inerente il funzionamento dell'Ente. Il Piano viene pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "Amministrazione Trasparente" nella sezione "altri contenuti", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

1.6. L'approvazione del PTPCT

Il RPCT elabora e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno, di norma entro il 31 gennaio. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Il PTPCT è approvato dalla Giunta (art. 41 comma 1 lettera g) del d.lgs. 97/2016).

Il PTPCT deve essere trasmesso all'ANAC ai sensi del comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

Il PTPCT, infine, è pubblicato in "Amministrazione trasparente". I piani devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

1.7. 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. Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è "elemento

essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente “la promozione di maggiori livelli di trasparenza” da tradursi nella definizione di “obiettivi organizzativi e individuali” (art. 10 comma 3 del d.lgs. 33/2013).

La trasparenza è la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

1.8. PTPCT e performance

Come già precisato, l’integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l’attuazione del processo di gestione del rischio.

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, per la futura pianificazione contenuta in un unico Documento che il legislatore ha definito “Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ai sensi dell’art.6 del D.L.n.80/2021.

L’art. 1 comma 8 della legge 190/2012, 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 all’OIV 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.

2. Analisi del contesto

La prima fase del processo di gestione del rischio di fenomeni corruttivi è l’analisi del contesto, sia esterno che interno.

In questa fase, l’amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell’ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

2.1. Analisi del contesto esterno

L’analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

- il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell’ambiente nel quale l’amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
- il secondo, come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell’idoneità delle misure di prevenzione.

Sicurezza e criminalità

Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni (*le Relazioni sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, presentate annualmente al Parlamento dal Ministro dell'Interno e trasmesse alla Presidenza della Camera dei Deputati (doc. XXXVIII); le *Relazioni sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA)*, presentate semestralmente al Parlamento dal Ministro dell'Interno e trasmesse alla Presidenza della Camera dei Deputati (doc. LXXIV), nonché più specificamente ai 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).

L'azione di prevenzione e contrasto delle Forze di polizia è stata indirizzata, nel periodo pandemico, sia verso i settori economici maggiormente colpiti dalla crisi economica (quali il commercio al dettaglio, il turismo, i trasporti, l'attività di intrattenimento), che verso quelli resi particolarmente attrattivi dal protrarsi della pandemia (legati alla richiesta di presidi medico-sanitari, all'utilizzo dell'e-commerce, alla vendita al dettaglio di prodotti alimentari, ai servizi di pulizia e funebri) altamente esposti sotto il profilo sia di possibili gestioni occulte che della contraffazione dei prodotti posti in vendita su mercati paralleli o attraverso la rete dark del web.

Anche la diffusione dei vaccini è stata considerata un'ulteriore area di interesse per i gruppi criminali cui le Forze di polizia hanno posto particolare attenzione.

Si sono confermati sensibili i settori della sanità pubblica e privata per l'approvvigionamento e la fornitura di apparecchiature sanitarie, anche di alta specializzazione, nonché quello dell'approvvigionamento dei dispositivi di protezione e della produzione fraudolenta di prodotti contraffatti e non in linea con le prescrizioni sanitarie.

I prevedibili impatti negativi sulla nostra economia della situazione di emergenza determinata dall'epidemia di Covid-19 rendono probabile che il livello di tali operazioni possa addirittura crescere nei prossimi anni.

Infine le restrizioni alla mobilità individuale legate alla fase acuta della pandemia hanno inoltre accentuato lo sfruttamento del dark web, dei social media e in generale di piattaforme online per trasferire fondi, vendere prodotti illegali o attuare truffe; un cambiamento significativo, destinato a consolidarsi, che pone nuove sfide all'attività di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Profilo criminologico del territorio E.R.

Le ripercussioni della pandemia da COVID-19 sui mercati finanziari e la crisi di liquidità, che ha investito specialmente le piccole e medie imprese operanti nei settori più colpiti (turismo, ristorazione e commercio), favorevole condizione per il reinvestimento di flussi di denaro provenienti dalle attività illecite.

Dalla Relazione dell'anno 2022 sull'Amministrazione della Giustizia nel Distretto della Corte D'Appello di Bologna emerge che il numero di procedimenti relativi a reati contro la pubblica amministrazione resta, in termini assoluti, abbastanza contenuto e sostanzialmente

costante davanti agli uffici dei giudici della cognizione (laddove un loro consistente aumento deve segnalarsi, quanto in particolare al reato di corruzione, per i procedimenti iscritti dalle varie Procure della Repubblica del distretto, passati, quanto al registro noti, da 37 a 97). Aumentano, in sede di iscrizione notizie reato e in primo grado, i procedimenti relativi a reati aventi ad oggetto indebita percezione di contributi e finanziamenti concessi dallo Stato, da altri enti pubblici o dalla Comunità Europea; - in aumento, invece, i procedimenti relativi ad associazioni di stampo mafioso (che passano, quanto all'iscrizione nel registro noti, da 19 a 24). Spiccano anche i ricorsi depositati nel 2021 alla sede di Bologna del Tar dell'Emilia-Romagna, riguardanti le interdittive antimafia. Come sottolineato dal Presidente all'inaugurazione dell'anno giudiziario, è rilevante l'incremento dei ricorsi contro le interdittive antimafia, che nel 2021 sono stati 19, elemento che conferma che la Regione è discretamente attenzionata dalle organizzazioni malavitose”.

Contesto provinciale

La posizione geografica della provincia e le fiorenti attività commerciali e industriali favoriscono i tentativi di infiltrazione nel tessuto sociale, economico ed imprenditoriale, posti in essere da organizzazioni criminali di tipo mafioso. Nella provincia di Reggio Emilia si registra una significativa presenza di espressioni malavitose appartenenti o strettamente vicine ad organizzazioni criminali mafiose che hanno sempre dimostrato capacità di convivere pacificamente nel territorio per tutelare i reciproci affari.

La provincia di Reggio Emilia ha registrato una crescita superiore alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e alle truffe, alle frodi e alla contraffazione; in controtendenza rispetto a quanto si è registrato in generale in regione, in questa provincia sono cresciuti anche i reati di sfruttamento della prostituzione e i danneggiamenti.

Attività di contrasto sociale e amministrativo in E.R.

Alla luce dello scenario territoriale, particolarmente rilevanti appaiono gli strumenti messi in campo dall'Amministrazione Regionale, dalle amministrazioni locali e dalla società civile, *per mantenere alta l'attenzione sul tema della lotta alle mafie*:

1) Con la Legge n. 18 del 28 ottobre 2016 “Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili” (c.d. Testo Unico della Legalità) e successive modifiche (L.R.26/19), la Regione Emilia-Romagna ha previsto interventi a 360 gradi, da attuarsi tramite accordi di programma e altre forme di collaborazione con gli enti del territorio, le associazioni, il mondo della ricerca.

Grazie a questa legge:

- è stata avviata la Rete per l'Integrità e la Trasparenza (RIT) quale luogo di confronto, approfondimento e coordinamento delle azioni di prevenzione e contrasto dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni; oggi la RIT conta ben 246 adesioni ed è un riferimento per tantissimi enti territoriali e altri soggetti;
- è stato costituito un centro di documentazione regionale sui fenomeni mafiosi;
- sono stati stipulati accordi di programma per promuovere la nascita e sostenere consulte e osservatori locali che diffondano la cultura della legalità.

2) La legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), inoltre ha introdotto norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche, in particolare l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia sui soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di progetti urbanistici.

Per mantenere alta l'attenzione sul tema della lotta alle mafie sono stati adottati dal 2014 i seguenti atti e organizzate le iniziative di seguito indicate:

- sottoscrizione con la Prefettura di Reggio Emilia in data 13.10.2014 del **protocollo d'intesa** per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici;
- sottoscrizione con la Prefettura di Reggio Emilia e i Comuni della Provincia di Reggio Emilia in data 22.06.2016 del Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica volto ad estendere le cautele antimafia anche nei settori dell'Urbanistica e dell'Edilizia ed all'intera filiera dei richiedenti di titoli abitativi.
- In attuazione al suddetto protocollo di legalità il Comune ha aderito all'Ufficio associato tra i Comuni della Provincia di Reggio Emilia e la Provincia stessa, a supporto alle attività connesse al suddetto "Protocollo di legalità" la gestione unitaria delle richieste in materia di documentazione antimafia con delibera di C.C. n.3 del 30.01.2020.
- Ulteriori misure di prevenzione della corruzione sono state introdotte con la stipula di protocolli interistituzionali per la promozione della legalità, in particolare il 9 marzo 2018 è stato siglato un Protocollo d'intesa per la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici, servizi e forniture e nell'attività urbanistica ed edilizia, dal Prefetto di Bologna e dal Presidente della Regione Emilia Romagna e con tutte le Prefetture -Utg dell'Emilia-Romagna, volto ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia privata, migliorando l'interscambio informativo tra gli enti sottoscrittori, garantendo maggiore efficacia della prevenzione e del controllo, anche tramite l'estensione delle verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione.

Riguardo alle fonti interne, l'amministrazione può utilizzare interviste con l'organo di indirizzo o con i responsabili delle strutture; le segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o altre modalità; i risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT; informazioni raccolte nel corso di incontri e attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

Nella Regione, per contrastare il fenomeno, sono state poste in essere, oltre alle indagini giudiziarie, consistenti attività preventive svolte dagli Uffici Territoriali del governo attraverso misure interdittive di vario genere che hanno sempre superato il vaglio del Giudice amministrativo.

Nel settore degli appalti pubblici si sono registrati numerosi tentativi di infiltrazioni di elementi contigui alla criminalità organizzata. In tale contesto, il Prefetto di Reggio Emilia ha adottato numerose interdittive, quasi tutte nei confronti di ditte e società, i cui amministratori erano contigui a personaggi affiliati a 'ndrine calabresi, comportando il blocco di lavori, oltre che provvedimenti di rigetto delle istanze di iscrizione nella "white

list". A fine gennaio 2015 magistratura e forze dell'ordine hanno portato a termine l'inchiesta, denominata operazione "Aemilia", che ha riguardato oltre duecento soggetti e che ha tolto il velo dall'attività di infiltrazione criminale nell'economia, oltre a vari altri illeciti, svolta da gruppi originari di Cutro, in Calabria, insediati in territorio reggiano oramai da alcuni decenni.

Uno degli obiettivi primari delle Linee guida consiste nel mettere a disposizione dei Prefetti strumenti che facilitino il dialogo e rendano più efficace il circuito informativo tra ANAC ed Enti Locali.

In tal modo viene valorizzato il ruolo degli UTG sia in relazione alle funzioni di supporto agli enti locali, sia su riguardo alla capacità di conoscenza delle variabili contestuali, nel contrasto delle molteplici forme di illegalità diffuse nelle realtà locali.

Scenario economico-sociale a livello regionale

Abbiamo visto come lo scenario economico-sociale sia stato fortemente condizionato, anche nel 2021, dalle ricadute della pandemia Covid-19.

Secondo gli "scenari per le economie locali" di Prometeia, ed elaborati dall'Ufficio studi della Camera di Commercio, aggiornati a ottobre 2021, la previsione macroeconomica per l'Emilia Romagna e quella di una veloce fuoriuscita dalla crisi pandemica. Per il 2021 si prospetta una più rapida ripresa del prodotto interno lordo (+6,5%), che sarà comunque parziale, ma sostenuta dal contenimento della pandemia grazie al progredire della vaccinazione. La ripresa sarà più contenuta nel 2022 (+3,8%), anche se permetterà a fine anno di recuperare il livello di Pil del 2019 antecedente alla pandemia. Resta di fondo la questione di una crescita sostanzialmente ferma da 20 anni, tanto che il Pil regionale in termini reali nel 2021 dovrebbe risultare superiore solo del 5,6% rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e solo del 7,8% rispetto a quello del 2000. L'andamento dell'attività in Regione mostra un profilo analogo a quello nazionale, ma con una maggiore capacità di riprendersi. Con la ripartenza il Prodotto Interno Lordo italiano dovrebbe risultare del 6,0% e proseguire il recupero con un leggero rallentamento nel 2022 (+3,8%). Ne deriva che il Pil nazionale in termini reali nel 2021 risulterà inferiore del 6,6% rispetto a quello del 2009 e di ben 12,4 punti percentuali rispetto al livello del 2007. Nel 2020, come il coronavirus, così la recessione ha colpito più duramente le regioni del nord e senza particolari distinzioni. A seguito del rimbalzo registrato dall'attività, le prospettive di ripresa nel 2021 sono più solide per le regioni del nord e riporteranno l'Emilia Romagna al vertice nella classifica delle regioni italiane per ritmo di crescita staccando di un'incollatura la Lombardia e il Veneto. Nel 2022 il rallentamento della ripresa riallineerà la crescita delle regioni italiane, riportando al vertice dello sviluppo le regioni del Mezzogiorno, e l'Emilia Romagna si allineerà al ritmo di crescita comune a tutto il Nord Italia. Data la maggiore forza con la quale ha colpito l'epidemia in regione, la ripresa del Pil nel 2021 sarà ben superiore a quella dei maggiori paesi dell'area dell'euro e nel biennio 2021-22 leggermente superiore a quella francese. A causa delle limitazioni imposte dalla pandemia e della riduzione del reddito disponibile, nel 2020 i consumi delle famiglie si sono ridotti ben più del Pil.

Gli stessi fattori limiteranno sensibilmente la ripresa dei consumi anche nel 2021 (+4,6%), decisamente al di sotto della dinamica del Pil, nonostante lo stop forzato dovuto alla pandemia. Invece, anche senza una ulteriore accelerazione, il ritmo di crescita dei consumi nel 2022 (+4,6%) supererà quello della crescita del Pil. Gli effetti della recessione passata sul

tenore di vita resteranno evidenti. Nel 2021 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 4,9% rispetto a quelli del picco del 2011 e il dato complessivo cela un ulteriore aumento della disegualianza, derivante dall'asimmetria degli effetti dei blocchi dell'attività sui settori e della caduta del reddito disponibile su specifiche categorie lavorative e settori sociali.

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. L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione.

Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

L'analisi del contesto interno è incentrata:

sull'esame della struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità;

sulla mappatura dei processi e delle attività dell'ente, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

2.2.1. La struttura organizzativa

La struttura organizzativa dell'Ente è stata definita con la deliberazione della Giunta comunale n.107 del 19/12/2019.

La struttura è ripartita in Aree. Ciascuna Area è organizzata in Uffici/Servizi.

Al vertice di ciascuna Area è posto un Responsabile titolare di Posizione Organizzativa o con incarico ai sensi dell'art. 110 del d. lgs 267/2000.

La dotazione organica effettiva prevede: n.4 Responsabili di Area, n. 23 dipendenti.

2.2.2. Funzioni e compiti della struttura

La struttura organizzativa è chiamata a svolgere tutti i compiti e le funzioni che l'ordinamento e lo Statuto dell'Unione attribuisce a questo.

I Comuni possono attribuire all'Unione l'esercizio di una pluralità di funzioni amministrative, sia proprie sia delegate, nonché la gestione di servizi pubblici nell'ambito delle seguenti materie:

a) funzioni e servizi generali di supporto comprendenti la gestione dei contratti, appalti, forniture di beni e di servizi, la gestione finanziaria e contabile, amministrativa e legale, la gestione, l'amministrazione del personale e le relazioni sindacali, la gestione e lo sviluppo dei sistemi informativi;

b) entrate , tributi e catasto;

c) gestione, assetto e utilizzazione del territorio, ambiente e grandi infrastrutture;

- d) sicurezza e polizia locale;
- e) sanità e servizi sociali alla persona e alla comunità;
- f) istruzione, cultura e sport;
- g) sviluppo economico ed attività produttive

I Comuni facenti parte di questa Unione, al fine di perseguire gli obiettivi di miglioramento dei servizi e gestire in forma associata le funzioni previste dalla Legge Regionale n. 21/2012, hanno conferito all'Unione stessa, previa approvazione di specifiche convenzioni ex articolo 30, comma 4, del D. Lgs. n. 267/2000, la gestione di funzioni inerenti i seguenti servizi:

- Servizio personale;
- Servizio Polizia Municipale;
- Servizio Tributi;
- Servizi Informatici

2.3. La mappatura dei processi

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, che consiste nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Secondo l'ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche 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.

Secondo il PNA, 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).

La mappatura dei processi si articola in 3 fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

L'identificazione dei processi consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l'obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

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.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è l'identificazione dell'elenco completo dei processi dall'amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di 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;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
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.

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione.

Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali.

3. Valutazione e trattamento del rischio

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una "macro-fase" del processo di gestione del rischio, nella 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.

3.1. Identificazione

Nella fase di identificazione degli "eventi rischiosi" l'obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Secondo l'ANAC, "questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione".

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è essenziale. Infatti, i vari responsabili degli uffici, 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.

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".

L'Autorità consente che l'analisi non sia svolta per singole attività anche per i "processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT, il rischio corruttivo [sia] stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità". Al contrario, per i processi che abbiano registrato rischi corruttivi elevati, l'identificazione del rischio sarà "sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le singole attività del processo".

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 n. possibile di fonti informative".

Le tecniche applicabili sono molteplici, quali: l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione, ecc.

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".

Il RPCT e i funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha prodotto un **catalogo dei rischi principali**.

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**” (Allegato A). Il catalogo è riportato nella **colonna G**.

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave.

3.2. Analisi del rischio

L’analisi del rischio consiste nella valutazione delle possibilità che il rischio si realizzi attraverso il verificarsi di comportamenti, o fatti di corruzione, misurando il grado di esposizione al rischio che consente di individuare i processi e le attività su cui concentrare le misure di trattamento ed il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

Secondo il PNA l’analisi del rischio si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l’esame dei cosiddetti “fattori abilitanti” della corruzione; stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

L’analisi è volta a comprendere i “fattori abilitanti” la corruzione, 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. L’Autorità propone i seguenti esempi:

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- 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.

Stima del livello di rischio

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. 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.

Secondo l’ANAC, l’analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di “prudenza” poiché è assolutamente necessario “evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione”.

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l'approccio valutativo; individuare i criteri di valutazione; rilevare i dati e le informazioni; formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo **qualitativo o quantitativo**, oppure un mix tra i due.

Approccio qualitativo: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Approccio quantitativo: nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

Secondo l'ANAC, "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".

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, quindi, è 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, anche 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.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "**Analisi dei rischi**" (**Allegato B**).

Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

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

| Livello di rischio | Sigla corrispondente |
|---------------------------|-----------------------------|
| Rischio quasi nullo | N |
| Rischio molto basso | B- |
| Rischio basso | B |
| Rischio moderato | M |
| Rischio alto | A |
| Rischio molto alto | A+ |
| Rischio altissimo | A++ |

Si è provveduto ad applicare gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

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.

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("**Motivazione**") nelle suddette schede (**Allegato B**).

3.3. La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello 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: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; 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.

In questa fase, il RPCT, ha ritenuto di:

1- 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;

2- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione **A++**, **A+**, **A**.

3.4. Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

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

le **misure specifiche** 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 conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, 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, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

3.4.1. Individuazione delle misure

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi.

Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche":

- controllo;
- trasparenza;
- 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).

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misure "generale" o come misura "specifiche".

Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013);

è, invece, di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

Con riferimento alle principali categorie di misure, l'ANAC ritiene particolarmente importanti quelle relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna (promozione di etica pubblica) in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate.

La semplificazione, in particolare, è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino e colui che ha la responsabilità del processo.

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 possono 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 di prevenzione è strettamente 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 n. 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 nelle 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.

In questa fase, il RPCT, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio **A++**.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" (Allegato C) e ripartite per singola "Area di rischio".

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".

3.4.2. Programmazione delle misure

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

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, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- **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;
- **tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi:** la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente 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;
- **responsabilità connesse all'attuazione della misura:** in un'ottica di responsabilizzazione di 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 misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- **indicatori di monitoraggio e valori attesi:** al fine di 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, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

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.

In questa fase, il RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" - Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

4.1. Trasparenza

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012. 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.”

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

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”.

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 decreto 33/2013.

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”.

In attuazione di quanto sopra, questa amministrazione si è dotata del regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso.

In attuazione di tali indirizzi dell'ANAC, questa amministrazione si è altresì dotata del registro consigliato dall'ANAC.

Come già sancito in precedenza, consentire a chiunque e rapidamente l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione.

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;
- e il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

4.3. Trasparenza e privacy

Dal 25 maggio 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 settembre 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, verifichino 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.

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

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato, che rappresenta il mezzo primario di comunicazione attraverso cui l'Amministrazione può e deve garantire un'informazione trasparente ed esauriente sul suo operato, promuovere nuove relazioni con i cittadini, le imprese e le altre P.A, pubblicizzare e consentire l'accesso ai propri servizi, consolidare la propria immagine istituzionale, scegliendo uniformità grafica e di contenuti, con l'intento di rendere più semplice al cittadino la consultazione, la navigazione e un accesso ai servizi rapido ed efficiente.

La legge 69/2009 riconosce l'effetto di “pubblicità legale” soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

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”.

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.

I Responsabili di Area provvedono periodicamente a mappare e verificare, ognuno per le parti di propria competenza, lo stato di completezza, chiarezza ed aggiornamento dei dati contenuti nella sezione “Amministrazione Trasparente” in particolare del sito web comunale in generale, e provvederanno ad integrare e completare tutte le aree del sito e le sottosezioni della “Amministrazione Trasparente” che ancora risultino incomplete o che possano essere migliorate in termini di completezza, chiarezza e intelligibilità.

I Responsabili di struttura competenti assicurano inoltre il continuo monitoraggio e l'effettivo aggiornamento delle informazioni.

I Responsabili di struttura apicale curano la qualità delle pubblicazioni dei dati di loro competenza, affinché gli utenti possano accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto.

4.5. Modalità attuative

Il RPCT si avvale di una serie di referenti all'interno dell'Amministrazione, con l'obiettivo di adempiere agli obblighi di pubblicazione e aggiornamento dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente".

In considerazione della dimensione dell'ente i soggetti che si occupano della elaborazione (e relativa implementazione) e trasmissione dei dati per la pubblicazione, sono i responsabili, ciascuno per la propria Area di appartenenza e per ciascun livello previsto dalla sezione "Amministrazione trasparente".

Il documento indica i soggetti Responsabili delle pubblicazioni, tempi e periodicità di aggiornamento ed è lo strumento di lavoro che permette di proseguire, completare e portare a regime l'implementazione operativa delle indicazioni normative contenute nel D.Lgs.33/2013, così come modificato dal D.Lgs. 97/2016 e dalla delibera ANAC 1310/2016.

I Dirigenti/Responsabili di Area, coordinati dal responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, gestiscono le sotto-sezioni di primo e secondo livello del sito, riferibili alla loro Area di appartenenza.

A tal fine ogni Responsabile di Area, per la parte di competenza, è tenuto a:

1. curare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti nel presente programma e il successivo aggiornamento in base alle esigenze amministrative e organizzative eventualmente sopravvenute, monitorando ed attuando anche le eventuali modifiche ed integrazioni normative in materia;
2. indicare i criteri per effettuare i necessari adeguamenti del Sito istituzionale;
3. controllare periodicamente la qualità della trasparenza del Sito, verificando in particolare l'aggiornamento dei dati, il rispetto delle regole in materia di riservatezza dei dati personali nonché la qualità delle informazioni pubblicate;
4. supportare il responsabile nella verifica periodica sullo stato di attuazione del presente programma, proponendo strategie di miglioramento dei livelli di trasparenza, compresi interventi formativi per i dipendenti;
5. garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

Tutto il personale è tenuto a collaborare alla realizzazione di una "Amministrazione trasparente".

Gli articoli 7 e 8 del Codice di comportamento di questo ente stabiliscono che il dipendente osserva tutte le misure previste nel PTPCT.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

L'aggiornamento di taluni dati deve essere "tempestivo". Non avendo il legislatore specificato il concetto di **tempestività**, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce che è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro **30 giorni** dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

La sezione del sito "Amministrazione trasparente" viene alimentata sia tramite inserimento manuale dei dati e documenti, sia tramite automatismi.

I dati automatizzati riguardano gli obblighi di pubblicazione relativi ai provvedimenti amministrativi (art. 23 D.Lgs. 33/2013).

Relativamente ai dati che vengono pubblicati sul sito web tramite il sistema di esportazione automatica, i responsabili dei dati, tramite i loro referenti, hanno il compito di inserirli in modo completo ed esaustivo nelle relative maschere contenute nei programmi del sistema gestionale, (Sicraweb per gli atti amministrativi) e verificare che l'automatismo funzioni e la pubblicazione dei dati abbia esito positivo.

Sono stati previsti criteri di pubblicazione in ordine ai documenti contenenti dati coperti da privacy e individuate modalità che tutelino l'anonimato.

Allo stesso fine è stato disposto che, qualora nella parte discorsiva e motivazionale dei provvedimenti sia necessario far riferimento a dati personali e/o sensibili o dati identificativi di persone fisiche dai quali sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale, tali dati siano oscurati o indicati con appositi codici.

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 dei settori indicati nella colonna G dell'Allegato A.

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".

Coordinati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, i Responsabili di Area/Settore gestiscono le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti.

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 indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 e dal presente programma, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa

come normato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni approvato dall'organo consiliare.

L'ente è impegnato nel rispetto delle prescrizioni dei decreti legislativi 33/2013 e 97/2016.

L'ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

4.7. Pubblicazione di dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è ritenuta sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente.

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i dirigenti Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G, possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

5. Altri contenuti del PTPCT

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

La formazione dei dipendenti, rappresenta una delle principali misure di prevenzione della corruzione nell'ambito lavorativo, al fine di consolidare la consapevolezza del dipendente pubblico di dover operare attraverso modalità corrette, ispirate ai principi costituzionali del buon andamento ed imparzialità.

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

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

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.

Come previsto dalla Legge n. 190/2012 e in accordo con la Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nel corso dell'anno 2022 si è svolta la formazione sulla normativa per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A., anche attraverso formazione online utilizzando le piattaforme e-learning.

Nello specifico i dipendenti del comune di Fabbrico hanno partecipato nell'anno 2022 organizzati dal Gruppo Entionline.

5.2. 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".

Il Comune ha approvato il codice di comportamento dell'ente secondo il procedimento previsto dalla normativa con deliberazione di Giunta Comunale n.76 del 21.12.2013.

Il nuovo codice di comportamento è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n.7 del 3.02.2022, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione.

L'ente ha predisposto schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici.

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

5.3. Criteri di rotazione del personale

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del d.lgs. 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

La dotazione organica dell'ente non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

In ogni caso l'amministrazione attiverà ogni iniziativa utile (gestioni associate, mobilità, comando, ecc.) per assicurare l'attuazione della misura.

5.5. Ricorso all'arbitrato

Sistematicamente in tutti i contratti futuri dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'art. 209, comma 2, del Codice dei contratti pubblici - d.lgs. 50/2016 e smi).

5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

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.

5.7. Attribuzione degli incarichi dirigenziali

L'ente applica con puntualità 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 smi.

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*.

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 soggetti 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 artatamente 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.

MISURA:

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

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

5.9. Controlli 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:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) 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;
- d) 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.

MISURA:

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà 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.

5.10. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

Il 15 novembre 2017 la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le "Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato".

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 disciplinava il "whistleblowing" sin dal 2012, anno in cui la legge "anticorruzione" n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l'art. 54-bis.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non

può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

Secondo il nuovo art. 54-bis e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

L'art. 54-bis delinea una “protezione generale ed astratta” che, secondo ANAC, 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.

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”.

Le misure di tutela del whistleblower devono essere implementate, “con tempestività”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

MISURA:

Le dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile la tutela dell'anonimato del *whistleblower*.

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

Si applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

5.11. Protocolli di legalità

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'AVCP con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 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, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)".

MISURA:

L'ente ha elaborato patti d'integrità e/o protocolli di legalità la cui accettazione è imposta, in sede di gara, ai concorrenti.

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

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

MISURA:

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

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente. Inoltre, taluni parametri di misurazione dei termini procedurali sono 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. Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con specifica deliberazione.

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*" del sito web istituzionale.

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 dell'esecutivo .

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione secondo il Regolamento dei controlli interni approvato con deliberazione consiliare n. 5 del 29.01.2013 e n.9 del 19 marzo 2015, in particolare l'art.5 (Controllo successivo di regolarità amministrativa) e art.11 (Esito dei controlli) che prevede un sistema di controllo ai sensi del comma 1 dell'art. 147 del TUEL 267/2000 e s.m.i. "gli enti locali nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa individuano strumenti e metodologie per garantire attraverso il controllo di regolarità - amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa".

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.

Il controllo viene effettuato annualmente mediante il sistema di estrazione casuale delle determine e su un campione di atti nella percentuale del 10% delle determinazioni di impegno di spesa e dei contratti di importo superiore a € 10.000 e di atti amministrativi, nella percentuale del 5% del numero totale di atti adottati dai Responsabili di Settore.

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 e necessario che:

- adottino il modello di cui al d.lgs. 231/2001;
- provvedano alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza;
- integrino il suddetto modello approvando uno specifico piano anticorruzione e per la trasparenza, secondo gli indirizzi espressi dall'ANAC;
- Sono tenuti all'osservanza di tali prescrizioni i seguenti enti privati controllati come censiti annualmente dall'Ente.