COMUNE DI PRIGNANO SULLA SECCHIA

(PROVINCIA DI MODENA)

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

TRIENNIO 2021/2023

Approvato e aggiornato con delibera G. C. n. 28
del 27 marzo 2021

PARTE I - Introduzione generale

1. Introduzione

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190.
La legge 190/2012, anche nota come "*legge anticorruzione*" o "*legge Severino*", reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.
La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.
Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.
Si segnala, in particolare, la Convenzione dell'Organizzazione della Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4.
Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.
La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):
- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l'adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).
In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GR.E.C.O. (*Groupe d'Etats Contre la Corruptione*) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'O.N.U.: implementare la capacità degli Stati
membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.
(Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri).

2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.
Il codice penale prevede tre fattispecie.
L'articolo 318 punisce la "*corruzione per l'esercizio della funzione*" e dispone che: il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.
L'articolo 319 del Codice penale sanziona la "*corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*":
"*il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni*".
Infine, l'articolo 319-ter colpisce la "*corruzione in atti giudiziari*":
"*Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.*
Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni".

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie "*tecnico-giuridiche*" di cui agli articoli 318, 319 e 319-*ter* del Codice penale.
Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013, ha fornito una prima chiave di lettura della normativa ed ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*.
Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:
- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;
- ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.
Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.
"Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo".
Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.
La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:
- *l'Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- la *Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il *Comitato interministeriale,* istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- la *Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- i *Prefetti della Repubblica,* che forniscono supporto tecnico e informativo,
facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
- la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);
- le *pubbliche amministrazioni,* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile della prevenzione della corruzione;*
- gli *enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).
Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).
La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "*perfomance*" delle pubbliche amministrazioni.
Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).
L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.
L'ANAC esercita le seguenti funzioni:

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali

di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;

b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;

c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);

d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;

e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso è bene ricordare che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica ("*legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*").

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre aggiornamenti. L'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato il PNA 2019 in data 13 novembre 2019 (deliberazione n. 1064).

Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

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) ed è predisposto ogni anno entro il 31 gennaio.

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 continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

3) Selettività: al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

4) Integrazione: la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

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

Principi finalistici:

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

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

Infine, si precisa che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (legge 190/2012, art. 14). Tale previsione è confermata

dall'art. 44 della legge 190/2012 che stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

4. I destinatari della normativa anticorruzione

I soggetti obbligati

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, previsto dalla Legge 190/2012, è stato ampliato dal Decreto legislativo 97/2016, il cd. "*Freedom of Information Act*" (o "*Foia*").

Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

- le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);
- altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);
- altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come definite dall'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001, comprese "*le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione*".

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione, provvedendo annualmente all'aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo.

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla "*trasparenza*" anche a:

1. enti pubblici economici;
2. ordini professionali;
3. società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;
4. associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

L'articolo 41 del decreto legislativo 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già attivate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Tali soggetti devono integrare il loro modello di organizzazione e gestione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità.

Le misure sono formulate attraverso un "*documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC*".

Se invece tali misure sono elaborate nello stesso documento attuativo del decreto legislativo 231/2001, devono essere "*collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti*".

Infine, qualora non si applichi il decreto legislativo 231/2001, ovvero i soggetti sopra elencati non ritengano di implementare tale modello organizzativo gestionale, il PNA 2016 impone loro di approvare il piano triennale anticorruzione al pari delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 3 del nuovo articolo 2-bis del "*decreto trasparenza*" dispone che alle società partecipate, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, si applichi la stessa disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni "*in quanto compatibile*", ma limitatamente a dati e documenti "*inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*".

Per detti soggetti la legge 190/2012 non prevede alcun obbligo espresso di adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016 *consiglia*, alle amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse "*l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012*".

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le amministrazioni "*partecipanti*" a promuovere l'adozione di "*protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001*".

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo Ente è la Dott.ssa Roberta Vitale, quale Segretario generale dell'Ente.

Il Responsabile è stato designato con decreto del Sindaco n. 10 del 14.12.2020.

La figura del Responsabile anticorruzione, introdotta dalla Legge 190/2012, è stata oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

In particolare il decreto summenzionato:

1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT);

2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Il nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, "*di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio*", il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, "*di norma*", sul segretario. Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla legge 124/2015 della figura del segretario comunale, il decreto legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l'incarico anche al "*dirigente apicale*".

Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel Sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio.

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di *posizione organizzativa*. Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il Responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziali di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA 2016 precisa che, poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di responsabile sia da attribuire ad un dirigente "*di ruolo in servizio*", è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno.

Nel caso l'amministrazione dovrà provvedere con una congrua e analitica motivazione, dimostrando l'assenza in dotazione organica di soggetti con i requisiti necessari.

In ogni caso, secondo l'Autorità, resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti.

Inoltre, considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario.

Il PNA 2016 evidenza l'esigenza che il responsabile abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione, e che sia:

1. dotato della necessaria "*autonomia valutativa*";
2. in una posizione del tutto "*priva di profili di conflitto di interessi*" anche potenziali;
3. di norma, scelto tra i "*dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva*".

Da ciò discende che, per quanto possibile, sia opportuno non nominare il responsabile tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, come – per fare un esempio - l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio.

Il PNA 2016 prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorra "*valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari*".

A parere dell'ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. La comunicazione all'ufficio disciplinare deve essere preceduta, nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato. In ogni caso, è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile.

Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Inoltre, il decreto 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2016) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

L'ANAC invita le amministrazioni a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile. Quindi è auspicabile che:

1. il responsabile sia dotato d'una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di *accesso* civico attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto Foia. Riguardo all'accesso civico, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di "*riesame*" delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

A garanzia dello *svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni* del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione.

Il responsabile sarà un dirigente/funzionario responsabile negli Enti di piccole dimensioni privi di dirigenza che già svolge altri incarichi all'interno dell'amministrazione. La durata dell'incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale.

Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di responsabile anticorruzione è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza.

Il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le "*eventuali misure discriminatorie*" poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola "*revoca*". L'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo

15 del decreto legislativo 39/2013. Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, 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 PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso la necessaria collaborazione.

È necessario garantire il coinvolgimento dell'intera struttura dell'Ente in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente. Per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni. Pertanto, tutti i funzionari e il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.

Dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 97/2016 emerge che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV-NTV nel caso di questo Ente, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all'OIV-NTV nel caso di questo Ente, di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche all'OIV-NTV nel caso di questo Ente, la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia,* hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

I dirigenti-funzionari Responsabili di Settore rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, nel caso in cui il Responsabile Anticorruzione dimostri di avere di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

Più nello specifico, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge, tra l'altro, in ossequio al dettato legislativo, le seguenti attività:

- 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 PTPC) 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);
- d'intesa con il dirigente competente, 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 al NTV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
- trasmette al NTV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
- segnala all'organo di indirizzo e al NTV 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 all'U.P.D. dell'Ente 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);
- 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-NTV, 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).

L'ANAC ritiene che il "responsabile delle protezione dei dati" non possa coincidere con il RPCT. Il responsabile della protezione dei dati (RPD), previsto dal Regolamento UE 2016/679, deve essere nominato in tutte le amministrazioni pubbliche. Può essere individuato in una professionalità interna o

assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizio stipulato con persona fisica o giuridica esterna. Il responsabile anticorruzione, al contrario, è sempre un soggetto interno.
Qualora il RPD sia individuato tra gli interni, l'ANAC ritiene che, per quanto possibile, non debba coincidere con il RPCT. Secondo l'Autorità "la sovrapposizione dei due ruoli rischia di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT".
Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda organizzativamente non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD. Il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali (FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico)che stabilisce quanto segue: "In linea di principio, è quindi ragionevole che negli enti pubblici di grandi dimensioni, con trattamenti di dati personali di particolare complessità e sensibilità, non vengano assegnate al RPD ulteriori responsabilità (si pensi, ad esempio, alle amministrazioni centrali, alle agenzie, agli istituti previdenziali, nonché alle regioni e alle ASL). In tale quadro, ad esempio, avuto riguardo, caso per caso, alla specifica struttura organizzativa, alla dimensione e alle attività del singolo titolare o responsabile, l'attribuzione delle funzioni di RPD al responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, potrebbe rischiare di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività dello svolgimento dei compiti che il RGPD attribuisce al RPD".

I collaboratori del Responsabile della Prevenzione della corruzione

Il responsabile della Prevenzione e della corruzione individua, all'interno del proprio ufficio o Settore o in mancanza all'interno dell'Ente, almeno un collaboratore per l'espletamento di attività quali, a titolo esemplificativo: raccolta e trasmissione dati, pubblicazione sul sito web istituzionale, sezione 'Amministrazione trasparente', di atti e documenti, nonché ogni altro compito che gli viene direttamente assegnato dal Responsabile della prevenzione, oltre a contribuire alla corretta attuazione del piano anticorruzione e trasparenza.
L'individuazione del/i collaboratore/i avverrà con atto formale del Responsabile della prevenzione della corruzione. All'interno del Comune di Prignano s/S è stato nominato collaboratore del Responsabile della Prevenzione della corruzione il dipendente di cat. C, istruttore amministrativo, assegnato al V Settore Risorse Umane e Personale, Controlli interni, Anticorruzione e Trasparenza, Transizione digitale e Comunicazione.

5. Gli altri attori del sistema

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.

Di seguito, si espongono i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio corruttivo, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso.

L'organo di indirizzo politico

L'organo di indirizzo politico deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;

- tenere 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;

- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;

- promuovere 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.

I referenti del Responsabile della Prevenzione delle corruzione - titolari di p.o.

All'interno del Comune di Prignano s/S i Responsabili di Settore, nominati titolari di P.O., sono tutti individuati quali referenti del Responsabile Anticorruzione. I Referenti collaborano in primo luogo con il Responsabile della prevenzione della corruzione per l'applicazione puntuale del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Inoltre, rientrano tra le attività dei Referenti:

– concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti del Servizio cui sono preposti;

– fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione;

– formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;

– provvedere al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nel Settore a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato e ove possibile, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

In applicazione delle competenze appena elencate, il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvale del Referente sul quale, in relazione al proprio Servizio, ricade l'obbligo di monitorare le attività esposte al rischio di corruzione e di assumere i provvedimenti utili a prevenire i fenomeni corruttivi.

Il Referente può individuare, all'interno del proprio Settore, con atto formale, il personale a cui assegnare il ruolo di collaboratore, che parteciperà all'esercizio delle suddette funzioni: l'individuazione deve essere comunicata al Responsabile della prevenzione della corruzione.

I Referenti, individuati in tutti i Responsabili di Settore di cui si compone l'Ente, nominati titolari di posizione organizzativa, svolgono le seguenti attività:

– attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione, affinché questi abbia elementi di valutazione e di riscontro sull'intera Struttura organizzativa, sull'attività dell'Amministrazione e sulle condotte assunte, nonché sul costante monitoraggio dell'attività svolta dai dipendenti cui siano attribuite specifiche Responsabilità di procedimento, assegnati agli Uffici di riferimento;

– osservano e fanno osservare le misure contenute nel P.T.P.C.;

– assicurano l'osservanza del Codice di Comportamento dei Dipendenti e verificano le ipotesi di violazione ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013;

– assicurano la tracciabilità dei processi decisionali all'interno degli Atti e dei Provvedimenti di competenza;

– assicurano che siano scongiurate ipotesi di conflitto di interesse all'interno del Settore di riferimento;
- valorizzano la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi dei dipendenti assegnati;
- 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;
- rispondono dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operano in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del personale assegnato;
- in sede di valutazione delle performance, tengono conto del reale contributo apportato dai dipendenti assegnati all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.
I Referenti mantengono uno specifico livello di responsabilità in relazione alle attività sopra descritte e provvedono, oltre a contribuire alla corretta e puntuale applicazione del P.T.P.C., a segnalare eventuali situazioni di illecito al Responsabile della prevenzione della corruzione .

I dipendenti
Tutti i dipendenti del Comune di Prignano s/S sono obbligati ad osservare le disposizioni di cui al presente Piano ed altresì:
– concorrono ad attuare la prevenzione di fenomeni corruttivi;
– partecipano al processo di gestione del rischio unitamente al Responsabile del Settore di appartenenza;
– segnalano casi di personale conflitto di interessi ai sensi dell'art. 6 bis della legge n. 241 del 1990 e degli artt. 6 e 7 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013.

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV o NTV)

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV o NTV) devono:

- offrire, 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;

- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;

- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

6. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

La legge 190/2012 impone l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio. Per l'anno 2021 il Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2021/23 deve essere approvato entro il 31 marzo 2021 (comunicato ANAC 2 dicembre 2020).

L'attività di elaborazione del Piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, come la nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'approvazione del Piano.

Per gli enti locali, la norma precisa che il Piano è approvato dalla giunta (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal *Foia*) 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 PTPC*".

L'ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda agli organi di indirizzo di prestare "*particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione*".

Tra gli obiettivi strategici risulta la promozione di maggiori livelli di trasparenza da tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Secondo l'ANAC gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance (nel caso del Comune di Prignano s/S il Piano degli obiettivi);
2. il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 *propone* che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC.

La trasmissione è svolta attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

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

Nello specifico, il presente PTPCT, allo scopo di assicurare il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni portatrici di interessi, è stato approvato con la procedura seguente: avvio del procedimento con avviso di deposito per osservazioni pubblicato il 12 marzo 2021 e con deposito delle osservazioni entro il 20 marzo 2021. Si segnala che non sono pervenute osservazioni. La bozza di Piano Anticorruzione è stata esaminata dalla Giunta in data 19.03.2021 con parere positivo. Il Piano Anticorruzione 2021-2023 è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n. 28 del 27.03.2021.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC. La trasmissione è svolta attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC. Il PTPCT, infine, è pubblicato in "Amministrazione trasparente". I piani devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

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.

L'ANAC, con la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione.

Tra gli obiettivi strategici, degno di 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.

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

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

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

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

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

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

1- la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;

2- il libero esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal d.lgs. 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;

b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

PTPCT e Performance

Tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio vi è l'integrazione del Piano anticorruzione con gli altri strumenti di programmazione.

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.

In particolare, l'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della performance è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

L'art. 1 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/NTV 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.

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

- documento unico di programmazione (DUP), art. 170 TUEL, e bilancio previsionale (art. 162 del TUEL);

- piano esecutivo di gestione e piano degli obiettivi/performance (artt. 169 e 108 del TUEL).

PARTE II - Analisi del contesto

Il contesto esterno

L'Autorità nazionale anticorruzione ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.
La Regione Emilia-Romagna è tra le Regioni italiane più vaste territorialmente e, con oltre quattro milioni di abitanti (4.448.146 residenti all'1.1.2016), tra le più popolate. L'economia emiliano-romagnola ha realizzato, negli ultimi anni, performance macroeconomiche sistematicamente migliori di quelle nazionali. Le recenti dinamiche macroeconomiche e quelle previste sia per l'anno in corso che per quelli successivi, confermano e rafforzano il ruolo di preminenza dell'economia emiliano-romagnola nel quadro nazionale. Il PIL pro-capite in Emilia-Romagna è superiore alla media nazionale di oltre il 20%. Questa differenza è dovuta in gran parte (per oltre tre quarti) al fatto che in Emilia-Romagna si riscontra un più elevato tasso di occupazione, mentre la restante differenza è da imputare al tasso di produttività. Le esportazioni costituiscono un punto di forza dell'economia dell'Emilia-Romagna.
Per far comprendere a quali tipi di eventi corruttivi le Amministrazioni nella Regione Emilia-Romagna sono maggiormente esposte, è necessario riportare una serie di informazioni sulle caratteristiche del contesto ambientale (dinamiche economiche, sociali, criminologiche e culturali del territorio). Nei paragrafi che seguono sono riportati alcuni dati informativi che si ritengono a tal fine significativi. Le riflessioni che seguono il prodotto di una collaborazione interistituzionale, nell'ambito della "Rete per l'Integrità e la Trasparenza", per condividere, tra tutti i "Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza" degli enti aderenti, documenti e criteri di riferimento per la descrizione del contesto, socio-economico e criminologico, del territorio regionale emiliano-romagnolo Di seguito sono riportati alcuni dati informativi che si ritengono a tal fine significativi.

1. Scenario economico-sociale regionale
(Fonte dei dati: Unioncamere-Ufficio studi)
Lo scenario economico-sociale è stato fortemente condizionato, nel 2020, dalle ricadute della pandemia Covid-19. Il contesto economico è caratterizzato da una caduta del prodotto interno lordo nel 2020 che si prevede prossima alle due cifre (-9,9%). In termini reali dovrebbe risultare inferiore dell'1,5% rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e di poco superiore a quello del 2000 (+0,5%). L'andamento regionale risulta lievemente più pesante di quello nazionale.
La ripresa è parziale nel 2021 (+7,1%). Data l'elevata incertezza, nel 2020 la caduta dei consumi risulta sensibilmente superiore a quella del Pil (-11,8%) e la loro ripresa nel 2021 non vi si allineerà (+6,9%), anche per la necessità di ricostituire il livello dei risparmi.
Gli effetti della recessione sul tenore di vita sono evidenti: nel 2020 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 9,2% rispetto a quelli del picco del 2011, ma con un ulteriore aumento della diseguaglianza. Nel 2020, sempre secondo le previsioni, si riducono pesantemente gli investimenti fissi lordi (12,9%) ed anche in questo caso nel 2021 la ripresa sarà solo parziale, grazie soprattutto ai massicci interventi pubblici. Si tratta di previsioni, perché lo studio è stato predisposto prima della conclusione dell'anno di riferimento. I livelli di accumulazione nel 2020 sono comunque inferiori del 28,3% rispetto a quelli del precedente massimo risalente al 2008.
Nel 2020 la caduta del commercio mondiale, accentuata dallo sfasamento temporale della diffusione mondiale dalla pandemia, ha avuto riflessi pesanti anche sull'export regionale (-11,5%), nel complesso, però, minori di quanto prospettato in precedenza e notevolmente inferiori a quelli

sperimentati nel 2009 (-21,5%). Le vendite all'estero potrebbero trainare la ripresa nel 2021 con un pronto rimbalzo (+12,0%). Al termine dell'anno 2020, in valore reale, le esportazioni regionali risultano superiori del 13% al livello massimo precedente la crisi finanziaria, toccato nel 2007.
Nel 2020 l'industria, in primo luogo, e le costruzioni accusano il colpo più duro, ma anche nei servizi la recessione si profila pesante.
Nel 2021 la ripresa è solo parziale in tutti i settori, ma più pronta nell'industria.
In dettaglio, i blocchi dell'attività connessi al lock-down e lo sfasamento temporale della diffusione mondiale dalla pandemia, nonostante la ripresa in corso, condurranno a una caduta del 13,7% del valore aggiunto dell'industria in senso stretto regionale nel 2020. La tendenza positiva riavviatasi con il terzo trimestre dovrebbe permettere una crescita nel 2021 quando sarà l'attività industriale a trainare la ripresa. Ma al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto reale dell'industria risulta inferiore del 7,7% rispetto al precedente massimo del 2007.
Anche il valore aggiunto delle costruzioni subisce una caduta notevole nel 2020 (-11,3%), ma nel 2021 la tendenza positiva riprenderà con decisione (+12,2%), grazie anche alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale. Nonostante ciò, con questo nuovo duro colpo al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto delle costruzioni risulta inferiore del 46,1% rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007.
Gli effetti negativi dello shock da coronavirus si fanno sentire più a lungo nel settore dei servizi.
Se si prevede che nel 2020 il valore aggiunto ha subito una riduzione più contenuta rispetto agli altri macro-settori (-8,7%), la tendenza positiva che dovrebbe affacciarsi nuovamente nel corso del 2021 non sarà forte come per gli altri settori (+4,4%).Al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto dei servizi risulta inferiore del 5,5% rispetto al precedente massimo toccato nel 2008.

Il mercato del lavoro in Emilia-Romagna
Le forze di lavoro si riducono, secondo le previsioni, sensibilmente nel 2020 (-1,4%), per effetto dell'uscita dal mercato del lavoro di lavoratori non occupabili e scoraggiati. Nel 2021 la crescita dovrebbe riprendere, ma compensando solo parzialmente la perdita subita (+0,9%).
Il tasso di attività, calcolato come quota sulla popolazione presente totale, si ridurrà al 47,9% nel 2020 e si riprenderà parzialmente nel 2021 (48,2%). La pandemia incide sensibilmente sull'occupazione, nonostante le misure di salvaguardia adottate, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo. L'occupazione nel 2020 si è ridotta del 2,1%, senza una ripresa sostanziale nel 2021 (+0,2 %). Il tasso di occupazione si riduce nel 2020 al 44,9% e non dovrebbe risalire nel 2021. A fine anno 2020 dovrebbe risultare inferiore di 2,4 punti rispetto al precedente massimo risalente al 2002. Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8% nel 2007 ed era salito all'8,4% nel 2013. Le misure di sostegno all'occupazione conterranno nel tempo e nel livello gli effetti negativi della pandemia sul tasso di disoccupazione, che per il 2020 sale al 6,2% e nel corso del 2021 dovrebbe giungere sino al 6,9%, il livello più elevato dal 2016.

2. Profilo criminologico del territorio regionale
(Fonte dei dati: estratto da uno studio del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza urbana e legalità)
Come ormai provato da diverse indagini delle forze investigative, anche in Emilia-Romagna si deve registrare una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti (soprattutto nel traffico degli stupefacenti), ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche più complesse.
Infatti, occorre ricordare, in primo luogo, la progressione delle attività mafiose nell'economia legale, specie nel settore edile e commerciale e parallelamente lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o di aziende, ecc.).
A rendere tale scenario ancora più complesso occorre considerare, inoltre, la presenza di gruppi

criminali stranieri, i quali generalmente sono impegnati nella gestione di alcuni grandi traffici illeciti, sia in modo autonomo che in collaborazione con la criminalità autoctona (fra tutti, si ricorda il traffico degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione). Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio, i cui segni più evidenti sono rappresentati dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione, oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro).
Secondo le recenti indagini giudiziarie, il nostro territorio oggi sembrerebbe essere quindi di fronte a un fenomeno criminale e mafioso in via di sostanziale mutamento: non più isolato dentro i confini dei traffici illeciti come è avvenuto in passato, ma ormai presente anche nella sfera della società legale e capace di mostrare, quando necessario, i tratti della violenza tipici dei territori in cui ha avuto origine.
Le mafie di origine calabrese (la 'ndrangheta) e campana (la camorra), come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, sono senz'altro le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna. Tuttavia, va detto che esse agiscono all'interno di una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi attori sia del tipo criminale che economico-legale, al fine di accumulare ricchezza e potere. A questa complessa realtà criminale, come è noto, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti, mafiosi e non, soprattutto reati finanziari (si pensi al riciclaggio), oppure offrono, sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali. Di seguito, in modo sintetico, si descrivono l'intensità e gli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali. Si tratta di attività caratterizzate da una certa complessità, realizzate, proprio per questa loro peculiarità, attraverso l'associazione di persone che perseguono uno scopo criminale comune.
Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.
Considerati complessivamente, questi reati nella nostra regione sono cresciuti in media di cinque punti percentuali ogni anno (di 5,9 nell'ultimo biennio), in Italia di 4,8 (di 6 nell'ultimo biennio) e nel Nord-Est di 6,4 punti (di 9,3 nell'ultimo biennio).
Più in particolare, limitando lo sguardo all'Emilia-Romagna, nel decennio esaminato, il reato di usura è cresciuto in media di 17 punti percentuali all'anno (di 33 solo nell'ultimo biennio), quello di riciclaggio di 12 (di 38 nell'ultimo biennio), le estorsioni di 11 (benché nell'ultimo biennio siano diminuite di oltre 4 punti), le truffe, le frodi e i reati di contraffazione di 8 (di 13 nell'ultimo biennio), il reato di associazione a delinquere di 5 (benché nell'ultimo biennio sia diminuito di 22 punti), i reati riguardanti gli stupefacenti di oltre 2 punti (benché nell'ultimo biennio siano diminuiti di 2 punti percentuali). Diversamente da questi reati, ancora nel decennio esaminato, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi sono diminuiti in media di 2 punti percentuali all'anno (di 21 solo nell'ultimo biennio), i reati di ricettazione e di contrabbando di quasi 4 punti (di 22 nell'ultimo biennio), i furti e le rapine organizzate di 5 (di quasi 13 nell'ultimo biennio) e il reato di sfruttamento della prostituzione di 10 (anche se nell'ultimo biennio ha registrato una crescita di 6 punti).
1. *Nella provincia di Piacenza* sono cresciute oltre la media regionale i reati di riciclaggio, le estorsioni, le truffe, le frodi e la contraffazione, i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari (va fatto notare che riguardo a questi ultimi tre gruppi di reati, la tendenza della provincia è stata opposta a quella della regione: mentre infatti in regione questi reati sono diminuiti, qui sono aumentati sensibilmente);
2. *la provincia di Parma* ha avuto una crescita superiore alla media della regione rispetto ai reati di usura, di riciclaggio, a quelli riguardanti gli stupefacenti e, in controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in generale nella regione, ai reati di sfruttamento della prostituzione e ai danneggiamenti;

3. *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;
4. *la provincia di Modena* ha avuto una crescita più elevata di quella media regionale rispetto ai reati di riciclaggio e alle estorsioni; diversamente dall'andamento regionale, in questa provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione e di contrabbando;
5. *nella provincia di Bologna* si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti il riciclaggio e le estorsioni;
6. *nella provincia di Ferrara* sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all'andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti;
7. *la provincia di Ravenna* registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e a quelli che riguardano gli stupefacenti; diversamente di quanto si è registrato a livello regionale, in questa provincia è cresciuto anche il reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
8. *la provincia di Forlì-Cesena* registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e al reato di associazione a delinquere;
9. *la provincia di Rimini* registra valori superiori alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio e, contrariamente alla tendenza media della regione, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari.

Il "*controllo del territorio*" da parte delle organizzazioni criminali nella nostra regione è decisamente sotto la media dell'Italia, ma risulta più alta della media della ripartizione territoriale del Nord-Est. Per quanto riguarda invece gli altri due ambiti di attività la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia e molti più elevati di quelli Nord-Est.
In particolare, riguardo alla gestione dei traffici illeciti il tasso della regione è di 115,2 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 112,9, mentre quello del Nord-Est di 94,9 ogni 100 mila abitanti), mentre per quanto riguarda l'ambito della criminalità economica-finanziaria il tasso regionale è di 261,3 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 258,5, mentre quello del Nord-Est 240,6).
Osservando ora l'incidenza di queste attività all'interno della regione, emergono quattro province dove i valori dei tassi risultano più elevati di quelli medi regionali: Parma, Bologna, Ravenna e Rimini. In particolare, nella provincia di Parma risultano più elevati i tassi che afferiscono agli ambiti del controllo del territorio e delle attività criminali economiche-finanziarie, mentre nelle Provincie di Bologna, Ravenna e Rimini si registrano tassi più elevati della media rispetto a tutte e tre gli ambiti criminali.
Un tasso così elevato, nel nostro territorio, di reati da "colletti bianchi" (economico-finanziari) preoccupa anche perché, come hanno rilevato i giudici del processo Aemilia, i clan mafiosi presenti in Emilia presentano *"una strategia di infiltrazione che muove spesso dall'attività di recupero di crediti inesigibili per arrivare a vere e proprie attività predatorie di complessi produttivi fino a creare punti di contatto e di rappresentanza mediatico-istituzionale*".
Questo obbliga le Pubbliche amministrazioni a rafforzare le proprie misure di contrasto alla corruzione e ai reati corruttivi in genere, e ad attrezzarsi per evitare di collaborare, magari in modo ignaro, al riciclaggio, nell'economia legale, di proventi da attività illecite e quindi all'inquinamento dei rapporti economici, sociali e politici. Ma anche per evitare, in uno scenario economico-sociale in ginocchio a causa della pandemia, chele ingenti risorse finanziarie e le misure di sostegno messe o che

saranno messe in campo a favore delle imprese non siano intercettate e non costituiscano un'ulteriore occasione per la criminalità organizzata.

3. Attività di contrasto sociale e amministrativo
(Fonti dei dati: Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza urbana e legalità; struttura di coordinamento della Rete per l'integrità e la Trasparenza-Giunta regionale)
Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, in ordine alla infiltrazione della criminalità organizzata nel territorio emiliano-romagnolo, nonostante anche autorevoli osservatori sostengano che la presenza delle mafie in regione, e più in generale nel Nord Italia, sarebbe stata trascurata o sottovalutata dalle classi dirigenti locali e dalla società civile, tanto le amministrazioni del territorio, quanto l'opinione pubblica e la società civile non solo sono consapevoli di questo pericoloso fenomeno, ma ormai da diverso tempo cercano di affrontarla nei modi e con gli strumenti che gli sono più consoni. D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano.
A tal fine, ricordiamo la legge della Regione Emilia-Romagna 28 ottobre 2016, n. 18 "*Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili*", (c.d. Testo Unico della Legalità).
Con l'adozione di tale legge, la Regione Emilia-Romagna ha dedicato una particolare attenzione ai progetti di promozione della legalità. Sono incentivate tutte le iniziative per la promozione della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali, ivi incluse le società a partecipazione regionale, che comprendono anche il potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.
Numerose disposizioni sono volte a rafforzare la prevenzione dei fenomeni di corruzione ed illegalità a partire dal settore degli appalti pubblici. Tra le misure previste:
- la valorizzazione del rating di legalità delle imprese (art. 14);
- la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);
- la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);
- il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);
- la riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);
- la promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di favorire il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).
Ulteriori misure specifiche vengono adottate per il settore dell'autotrasporto e facchinaggio, con il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo negli ambiti della logistica, e in quelli del commercio, turismo, agricoltura e della gestione dei rifiuti, anche al fine di contrastare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento della manodopera (artt. 35-42).
Viene favorita poi una maggiore condivisione di informazioni sui controlli da parte dei corpi deputati alla protezione del patrimonio naturale, forestale e ambientale in genere, oltre al maggiore sostegno alle attività della rete del lavoro agricolo, cercando di prevenire l'insorgenza di fenomeni illeciti all'interno del contesto agricolo.
Per quanto attiene specificatamente le strategie regionali di prevenzione e di contrasto e dell'illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche, la Regione - in base all'art. 15 della l.r. n. 18 del 2016 - ha promosso l'avvio di una "Rete per l'Integrità e la Trasparenza", ossia una forma di raccordo tra i Responsabili della prevenzione della corruzione

e della trasparenza delle amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo.
La Rete, a cui hanno aderito, ad oggi, ben 229 enti, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate ed efficaci, pertanto, di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel nostro territorio. È stato anche costituito un Tavolo tecnico sul tema dell'antiriciclaggio.
Prosegue in Emilia-Romagna l'azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità. Continua l'attività dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che fornisce anche assistenza tecnica alle Stazioni Appaltanti, enti e soggetti aggiudicatori del territorio regionale.
In relazione all'art. 34, della l.r. 18/2016, è continuata l'attività relativa all'aggiornamento dell'Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni
Con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (l.r. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche. In particolare, l'articolo 2 (Legalità, imparzialità e trasparenza nelle scelte di pianificazione), oltre a ribadire che le amministrazioni pubbliche devono assicurare, anche nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio, il rispetto delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, la trasparenza e contro i conflitti di interesse, definite dalle leggi statali e dall'ANAC, introduce inoltre l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia, disciplinata dall'articolo 84 del d.lgs. 159/2011, relativamente ai soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di progetti urbanistici, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).
E' stato sottoscritto il 9 marzo 2018 il Protocollo di intesa per la legalità negli appalti di lavori pubblici e negli interventi urbanistici ed edilizi, tra la Regione, il Commissario delegato per la ricostruzione e le nove Prefetture/Uffici territoriali del governo, operanti in 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. Con il Protocollo, firmato il 9 marzo 2018, per le specifiche esigenze legate al processo della ricostruzione post-sisma, fino alla cessazione dello stato di emergenza, il Commissario delegato alla ricostruzione si impegna a mettere a disposizione delle Prefetture che insistono sul cd. "cratere"
(Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia) le risorse umane necessarie e strumentali con il coinvolgimento, anche ai fini della programmazione informatica, di personale esperto.
Va ricordato che il Protocollo migliora l'interscambio informativo tra le Prefetture e le altre Pubbliche amministrazioni per garantire una maggiore efficacia e tempestività delle verifiche delle imprese interessate, ed è anche teso a concordare prassi amministrative, clausole contrattuali che assicurino più elevati livelli di prevenzione delle infiltrazioni criminali.
La Regione poi ha sostenuto un ampio spettro di azioni nell'ambito della promozione della cultura della legalità. Nel 2020 sono stati presentati 39 progetti alla Regione, da enti locali e università, per progetti e interventi per la diffusione della legalità sul territorio emiliano nell'ambito delle proprie politiche per la legalità e la prevenzione del crimine organizzato.
Nel luglio 2020, infine, si è insediata in Regione Emilia-Romagna, la Consulta regionale per la legalità e la cittadinanza responsabile, organismo con funzioni conoscitive, propositive e consultive di cui fanno parte rappresentanti delle istituzioni locali e statali, del mondo del lavoro e dei settori produttivi, della società civile ed esperti degli ambiti professionali, accademici e di volontariato. Con la costituzione della Consulta si intende così compattare, a difesa della legalità e contro la criminalità organizzata,

tutto il sistema istituzionale e socioeconomico dell'Emilia-Romagna.

Il contesto interno

La struttura organizzativa dell'Ente è stata definita con la deliberazione della Giunta Comunale n. 139 del 24.12.2019, che ha anche modificato conseguentemente la dotazione organica.
La struttura è ripartita in 5 Settori. Ciascun Settore è organizzato in uffici. Al vertice di ciascun Settore è posto un Responsabile titolare di posizione organizzativa.
La dotazione organica effettiva prevede:

- un Segretario generale in convenzione, Responsabile del V Settore Risorse Umane, Controlli interni, trasparenza, anticorruzione, privacy, comunicazione e transizione digitale;
- n. 4 Responsabili di Settore, di cui 2 funzionari di categoria D e 2 di nomina politica, quali il Sindaco per il Settore Vigilanza e un Assessore con competenza specifica per il Settore Lavori Pubblici, Patrimonio, Urbanistica, Edilizia privata;
- n. 20 dipendenti, dei quali alcuni assegnatari di responsabilità di procedimento.

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

In primo luogo, a norma dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 e smi spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

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

Il comma 27 dell'art. 14 del DL 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 122/2010, infine, elenca le "funzioni fondamentali".

Sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; (234)

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica.

PARTE III - Mappatura dei processi e analisi del rischio

La mappatura dei processi

L'ANAC ha stabilito che il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza dia atto dello svolgimento della "mappatura dei processi" dell'amministrazione. La mappatura dei processi consente, in modo razionale, di individuare e rappresentare le principali attività svolte da questo ente. La mappatura ha carattere strumentale per l'identificazione, la valutazione ed il trattamento dei rischi corruttivi. L'aspetto più importante dell'analisi complessiva, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa di cui sopra, è la mappatura dei processi, con l'individuazione e l'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 nostra attività parte dall'**identificazione dei processi**, consistente nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificare l'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**.

Successivamente i processi identificati sono 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.

Oltre alle undici "Aree di rischio" proposte dal PNA, il presente Piano prevede altre aree di rischio. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

Si procede in ultimo a mappare i processi. La **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 dei processi è fondamentale il coinvolgimento di tutti i Responsabili dei Settori di cui si compone l'Ente.

Si precisa che, per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i processi di governo sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico dell'amministrazione in carica. Infatti, la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico-burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici. Quindi, assumono rilievo solo i processi operativi che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico-patrimoniale.

L'individuazione dei processi dell'ente, effettuata secondo gli indirizzi del PNA e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), viene evidenziata nell'**allegato A** denominato *"Mappatura dei processi e catalogo dei rischi"*.

Si fa presente che il Comune di Prignano s/S ha delegato integralmente all'Unione del Distretto ceramico di cui fa parte alcune attività e funzioni, di seguito riportate:

- Servizi Sociali
- Servizi informatici
- Stazione Unica Appaltante e Centrale Unica di Committenza
- Protezione civile
- Sportello Unico Attività Produttive
- Funzione sismica e vincolo idrogeologico.

Per tali attività e funzioni non è stata effettuata l'analisi e la mappatura dei processi di cui si compone ogni singola attività delegata, essendo materie attribuite alla competenza dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico.

Valutazione e trattamento del rischio

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

1. *identificazione;*
2. *analisi (catalogo dei rischi; approccio qualitativo; indicatori; rilevazione dei dati e delle informazioni; misurazione);*
3. *ponderazione e trattamento del rischio (individuazione e programmazione delle misure).*

1. Identificazione del rischio

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, si tratta di una fase 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 dei Settori, vantando una conoscenza approfondita delle attività inerenti al proprio Settore, sono i soggetti più coinvolti nell' identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre il RPCT deve individuare ulteriori eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai Responsabili dei Settori. Il Comune di Prignano ha proceduto all'identificazione dei rischi con il coinvolgimento di tutti i Responsabili di settore, quali referenti, coordinati dal RPCT.

2. Analisi del rischio

2.1 Analisi e catalogo dei rischi
L'analisi è l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.
Dopo la "mappatura" dei processi, l'oggetto di analisi può essere: l'intero processo ovvero le singole attività che compongono ciascun processo.
Secondo l'ANAC, si deve tener 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'analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità. L'impossibilità di realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT, che deve prevedere la programmazione, nel tempo, del graduale innalzamento del dettaglio dell'analisi.
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.
Data la dimensione organizzativa contenuta del Comune di Prignano s/S, il Responsabile anticorruzione, unitamente ai Responsabili di Settore dell'Ente, quali referenti, ha svolto l'analisi del rischio per singoli "processi". Per identificare gli eventi rischiosi sono state utilizzate una pluralità di tecniche e si è preso in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative. Le tecniche sono molteplici e vanno dall'analisi di documenti e di banche dati, all'esame delle segnalazioni, agli incontri con il personale.
L'ANAC propone, quali fonti informative utilizzate per individuare eventi rischiosi, le seguenti: i risultati dell'analisi del contesto interno ed esterno; le risultanze della mappatura dei processi; l'analisi

di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili; incontri con i Responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno; le segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o attraverso altre modalità; le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'ANAC per il comparto di riferimento, ecc. Il Comune di Prignano ha applicato principalmente le metodologie seguenti:
in primo luogo, la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, in qualità di referenti, con conoscenza diretta dei processi e delle relative criticità, quindi i risultati dell'analisi del contesto; le risultanze della mappatura; la verifica della sussistenza di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, in altre amministrazioni o enti simili; le eventuali segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o con altre modalità. Una volta individuati gli eventi rischiosi, questi sono stati 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. Si fa presente che per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso. I funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative che vantano un'approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, con il coordinamento del RPCT hanno prodotto un **catalogo dei rischi principali**.
Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate "**Mappatura dei processi e catalogo dei rischi**" (**Allegato A**). Il catalogo è riportato nella colonna G della mappatura. Per ciascun processo è indicato il rischio più grave.
L'analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi:
1- comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione;
2- stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.
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.
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 gestione.

2.2 Analisi del rischio – approccio qualitativo

In questa fase si procede all'analisi del livello di esposizione al rischio per ciascun processo. 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. Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure una combinazione dei due approcci.

L'approccio qualitativo prevede che l'esposizione al rischio sia stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici. L'approccio quantitativo utilizza 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. Il Comune di Prignano s/S ha utilizzato l'approccio qualitativo nell'analisi del rischio.

2.3 Criteri di valutazione del rischio - indicatori

I criteri di valutazione del rischio possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo. Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

L'ANAC, nel PNA 2019, ha proposto indicatori comunemente accettati, anche ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione. Gli indicatori proposti 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.

Gli indicatori suggeriti dall'ANAC sono stati utilizzati da questo Ente per valutare il rischio a cui sono esposti i processi descritti nel presente PTPCT. I risultati dell'analisi sono stati riportati nell'**Allegato B** denominato **Analisi dei rischi**.

2.4 Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, come sopra formulati, presuppone un'attività che coinvolge tutti i Responsabili di Settore e deve essere coordinata dal RPCT. Il PNA prevede che le informazioni possano essere rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso modalità di autovalutazione da parte dei Responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo. Qualora si applichi l'autovalutazione, il RPCT deve vagliare le stime dei Responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza". Queste

valutazioni devono essere sostenute da dati oggettivi, pertanto l'ANAC ha suggerito di utilizzare i seguenti "dati oggettivi":

- i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti;

- le segnalazioni pervenute: *whistleblowing* o altre modalità, reclami, indagini di *customer satisfaction*, ecc.;

- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).

Per il piano anticorruzione dell'Ente sono stati utilizzati i dati suggeriti dall'ANAC, facendo presente che all'interno dell'Ente :

1. non vi sono stati precedenti giudiziari a carico di dipendenti, né procedimenti disciplinari rilevanti oltre il rimprovero scritto;
2. non vi sono state segnalazioni pervenute dai *whistleblowers*, né altri reclami rilevanti;
3. dalle rassegne stampa, ecc. che riguardano il Comune, non si evincono particolari criticità o fatti rilevanti circa il fenomeno corruttivo.

2.5 Misurazione del rischio

Per ogni processo, si procede alla misurazione degli indicatori di rischio. L'Ente ha privilegiato un'analisi di tipo qualitativo; infatti, se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia "qualitativa", è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso.
Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si arriva alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica", utilizzando la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto). L'analisi effettuata ed oggetto del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale che tiene conto dei seguenti valori: nullo, basso, medio, alto ("N, B, M, A"). I risultati della misurazione sono riportati nell'Allegato B al piano denominato "**Analisi dei rischi"**. Nella colonna I, denominata "**Valutazione complessiva**", è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Livello di rischio - Sigla corrispondente
Rischio nullo - N
Rischio basso - B
Rischio medio - M
Rischio alto – A

3. Ponderazione e trattamento del rischio

3.1 La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultimo stadio della macro-fase di valutazione del rischio.
Il fine della ponderazione è di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione.
Nella fase di ponderazione si stabiliscono:
1. **le azioni** da intraprendere per ridurre il grado di rischio;
2. **le priorità di trattamento**, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.
Per quanto concerne le **azioni**, al termine della valutazione del rischio devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione.
La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.
Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.
L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un

livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.
Per quanto concerne la definizione delle **priorità di trattamento**, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e procedere in ordine via via decrescente, iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto. L'Ente ha ritenuto di assegnare la massima priorità ai processi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio alto (A), procedendo poi in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale summenzionata.

3.2 Trattamento del rischio – individuazione e programmazione delle misure

Il **trattamento del rischio** rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta e si programmano le modalità della loro attuazione. Con il trattamento del rischio vengono individuati i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi. Il Gruppo di lavoro individua le misure specifiche da attuare per prevenire i rischi e si prevedono scadenze in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. L'individuazione delle misure viene 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.

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di **individuare** 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 l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate ai rischi analizzati.

Il PNA ha suggerito 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 misura "generale" o come misura "specifica". Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa; è, invece, di tipo specifico se è in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio.

Con riferimento alle principali categorie di misure, l'ANAC ritiene particolarmente importanti quelle relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna, nell'ottica di una promozione dell'etica pubblica. La semplificazione, in particolare, è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti dei 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.

L'individuazione delle misure di prevenzione non deve essere astratta e generica. L'indicazione della mera categoria della misura non può assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o

specifica) che si intende attuare. E' necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Ciascuna misura dispone dei requisiti seguenti:

- verifica della presenza e dell'adeguatezza di misure o di controlli specifici preesistenti 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;
- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti del rischio: l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti dell'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;
- 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;
- adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione: l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative. Infatti, il nostro PTPCT contiene un numero di misure tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di questa amministrazione. Anche l'individuazione delle misure deve avvenire sia con il coinvolgimento della struttura organizzativa, in particolare con il coinvolgimento diretto dei Responsabili dei Settori al fine di recepire le indicazioni di tali soggetti, sia promuovendo opportuni canali di ascolto degli *stakeholder*.

Le misure previste nel presente Piano sono state puntualmente indicate e descritte nell'**allegato C** denominato "**Individuazione e programmazione delle misure**". Per ciascun processo è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio suggerito dal PNA del "miglior rapporto costo/efficacia". Le misure sono descritte nella colonna E dell'allegato C.

Le principali misure, una volta individuate, sono state inoltre ripartite per singole aree di rischio nell'**allegato C1** denominato **"Individuazione delle principali misure per aree di rischio"**.

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di **programmare** adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione all'interno dell'Amministrazione. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT. 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. La programmazione delle misure viene realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa, necessiti di varie azioni per essere adottata e presupponga il coinvolgimento di più attori, vengono indicate le diverse fasi per l'attuazione;
- tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura viene 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, vengono indicati quali sono i responsabili dell'attuazione della misura;
- indicatori di monitoraggio e valori attesi: servono per poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate, definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste si distinguono in:

- *obbligatorie;*
- *ulteriori.*

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione. Le attività con i valori di rischio maggiori devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

Misure ulteriori possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse. L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori deve essere compiuta dal Responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei Responsabili di Settore e l'eventuale supporto del NTV, tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio dei controlli interni. Al fine di evitare il formarsi di comportamenti a rischio corruttivo all'interno dell'Ente, si prevedono misure di carattere trasversale ed ulteriori, applicabili a tutte le attività di seguito identificate:

a) *il potenziamento dell'informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "*blocchi*" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;

b) *il potenziamento dell'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;

c) *il rispetto dell'ordine cronologico di trattazione delle pratiche;* ogni responsabile del procedimento, nell'istruttoria e nella definizione delle istanze presentate, dovrà rigorosamente

rispettare l'ordine cronologico, fatti salvi i casi di urgenza che dovranno essere espressamente dichiarati con provvedimento motivato del responsabile del procedimento;

d) controlli successivi di regolarità amministrativa (ex D.L. 174/2012). Attuazione con cadenza periodica del controllo interno sugli atti amministrativi dell'Ente.

e) intensificazione del controllo sulle autocertificazioni presentate ai sensi del DPR 445/2000 a mezzo della tecnica del campionamento da parte di tutti i Settori.

Le misure generali previste e disciplinate dal presente piano vengono dettagliate nei paragrafi che seguono.

Elenco delle misure generali di prevenzione e contrasto della corruzione previste all'interno del Piano

1. Trasparenza

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della L. 190/2012. L'Amministrazione ritiene la ***trasparenza sostanziale*** della PA e ***l'accesso civico*** le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.

Normativa. Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo 33/2013 di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*". Il decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto "*Freedom of Information Act (Foia)*", ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituiti del suddetto "*decreto trasparenza*". L'ANAC, il 28 dicembre 2016, ha approvato la deliberazione n. 1310 ad oggetto "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016*". Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la "*trasparenza della PA*". Il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del *cittadino* e del suo diritto di accesso.

E' la *libertà di accesso civico* l'oggetto ed il fine del decreto, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto "*dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*", attraverso:

- l'istituto *dell'accesso civico*, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;
- la *pubblicazione* di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Secondo l'articolo 1 del D.Lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo n. 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.*".

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una "*apposita sezione*". L'ANAC raccomanda alle amministrazioni di "*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*". L'Allegato numero 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo 97/2016.

Obiettivi di trasparenza sostanziale

L'Amministrazione comunale ritiene che la trasparenza sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

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

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

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

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

Accesso civico

Il decreto legislativo 33/2013, comma 1, nel rinnovato articolo 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 articolo 5, cita: "*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. La norma attribuisce ad ogni cittadino il *libero accesso* ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("*ulteriore*") rispetto a quelli da pubblicare in "*amministrazione trasparente*". L'accesso civico "*potenziato*" investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite "*la tutela di interessi giuridicamente rilevanti*" secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

L'accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

Distinzione fra accesso civico, accesso generalizzato e accesso documentale

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico "semplice" (d'ora in poi "accesso civico") previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, "*fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria*", nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.

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

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, d'ora in poi "accesso documentale". La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso *ex Lege* 24/90 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*». Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre,

perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'Amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre a quello "semplice", è riconosciuto proprio "*allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*".
Dunque, l'accesso agli atti di cui alla L. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.
Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, diverso nel caso dell'accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità di dati, documenti e informazioni.
In sostanza, essendo l'ordinamento ormai decisamente improntato ad una netta preferenza 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 e/o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.
Vi saranno dunque 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.
I dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/1990, se motivati con esigenze di "riservatezza" pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso generalizzato, ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e contestuale a quella dell'accesso ex. l. 241/1990, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta. Laddove l'Amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex l. 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato, anche presentata da altri soggetti. Tali esigenze dovranno essere comunque motivate in termini di pregiudizio concreto all'interesse in gioco. Per ragioni di coerenza sistematica, quando è stato concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale.
Per l'accesso generalizzato e per l'accesso documentale le richieste andranno presentate ai vari Responsabili di Settore dell'Ente a seconda della materia interessata dall'accesso.
Esclusione dell'accesso
L'accesso generalizzato è escluso nei casi indicati al co. 3 dell'art. 5 bis, nei casi cioè in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone sicuramente la non ostensione di dati, documenti e informazioni. Solo una fonte di rango legislativo può giustificare la compressione del diritto a conoscere cui ora il nostro ordinamento è improntato.
Dette esclusioni (eccezioni assolute) ricorrono in caso di: segreto di Stato; negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.
Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.
Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico all'accesso generalizzato e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.
Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.
Detta valutazione, proprio perché relativa all'identificazione di un pregiudizio in concreto, non può essere compiuta che con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali.
L'Amministrazione è tenuta quindi a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente.
Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute, l'Amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione. La motivazione serve all'Amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione.
Questo Regolamento contiene una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra gli uffici che vi devono dare attuazione.
In attuazione degli indirizzi dell'ANAC in materia, questa amministrazione si è dotata del Registro degli accessi con decorrenza dal 01.01.2019. Il registro contiene l'elenco delle richieste con oggetto e data e indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali, e viene tenuto costantemente aggiornato in Amministrazione trasparente – Altri contenuti – Accesso civico.

Trasparenza e Privacy

Il 25 maggio 2018 è entrato 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) e, il 19 settembre 2018, il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 196/2003 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679. L'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 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, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, "è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento".

Il comma 3 del medesimo articolo 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. In particolare 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, co. 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). All'interno dell'ente si è proceduto a nominare il Responsabile della protezione dei dati in Lepida S.P.A. in data 25.05.2018. Inoltre, con deliberazione di Giunta Comunale n. 33 del 16.05.2018, sono state assegnate all'Unione del Distretto Ceramico di cui il Comune fa parte, alcune attività discendenti dal Reg. UE 679/2016, tra le quali l'approvazione del Modello Organizzativo in materia di protezione dei dati personali e del Modello di Gestione degli incidenti di sicurezza, per conto dei Comuni membri (delibera Giunta Unione n.37 del 20.06.2018).

Più nello specifico, si segnala che, all'interno dell'Ente, sono stati nominati, con decreto sindacale, anche per l'anno 2021, i Responsabili di Settore quali Responsabili interni per il trattamento dei dati, ciascuno per il proprio Settore.

Comunicazione
Per assicurare che la trasparenza sia sostanziale ed effettiva non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, ma occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.
E' necessario utilizzare un linguaggio semplice e chiaro, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi, dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni.
Sito web
Il sito web istituzionale dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.
Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato. La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle pubbliche amministrazioni. Il sito web dell'Ente è il mezzo primario di comunicazione per la propria immagine istituzionale. Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'Ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato. Nel corso del 2017 è stato creato un nuovo sito istituzionale dell'Ente, aggiornato alle disposizioni più recenti in materia, al fine di uniformarlo a quelli degli altri Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico di cui Prignano s/S fa parte.

Albo pretorio on line
L'art. 32 della suddetta legge dispone che "a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati".
L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella home page del sito istituzionale. Come

deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione, per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo on line, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in "Amministrazione trasparente" qualora previsto dalla norma. L'Amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "*pubblicità legale*" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA. Come deliberato dall'*Autorità nazionale anticorruzione* (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale sull'albo pretorio on-line, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalle legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "*Amministrazione trasparente*".

Posta elettronica

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata. Sul sito web, nella home page, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, e-mail, ecc.). Più in particolare, sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale (comune.prignano@pec.it).
Nelle sezioni dell'Amministrazione trasparente dedicate alle ripartizioni organizzative dell'Ente sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).
In particolare, è stata istituita già dal 2016 una casella di posta elettronica dedicata all'anticorruzione, e precisamente anticorruzione@comune.prignano.mo.it .

Obblighi di pubblicazione

A norma del decreto legislativo 33/2013 e del DLGS 97 DEL 2016, in "*Amministrazione trasparente*" sono pubblicati: i nominativi del Responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale; le modalità per l'esercizio dell'accesso civico. Le richieste di accesso civico devono essere indirizzate al Responsabile PTPC del Comune ed inoltrate tramite posta elettronica al seguente indirizzo: anticorruzione@comune.prignano.mo.it
oppure tramite posta ordinaria al seguente recapito:
Responsabile PTPC – Comune di Prignano s/S, via Mario Allegretti 216, 41048 Prignano s/S (MO).
In caso di ritardo o di mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo che, nel Comune di Prignano s/S, è stato individuato nel Responsabile del Settore Finanziario.
Sul sito web del Comune di Prignano s/S, nella sezione 'Amministrazione trasparente' – sottosezione 'Altri Contenuti – Accesso civico', è presente il modulo 'Istanza di accesso civico'.

Modalità attuative

L'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al d.lgs. 33/2013, ha rinnovato la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, adeguandola alle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016.
Il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web.
Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 1310/2016. Le schede allegate denominate "ALLEGATO D - Misure di trasparenza" ripropongono fedelmente i contenuti dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310.
La normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti. L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.
Si fa presente che l'aggiornamento di numerosi dati deve avvenire tempestivamente.

L'art. 43 comma 3 del d.lgs. 33/2013 prevede che "i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge". I dirigenti responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori del Comune come indicati nella colonna **G**. I Responsabili di settore sono anche responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati.
L'ente rispetta con puntualità le 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. Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati. Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge. La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo Ente. Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni rispetto a quelle previste dalla legge. In ogni caso, i Responsabili dei Settori possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la *migliore trasparenza sostanziale* dell'azione amministrativa.

L'organizzazione dell'Ente

Il Responsabile per prevenzione della corruzione e della trasparenza è stato individuato nella figura del Segretario Comunale titolare, nominato con decreto sindacale n. 10 del 14.12.2020. Il Responsabile provvede a realizzare l'aggiornamento della sezione *Trasparenza* all'interno degli aggiornamenti annuali del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. I Titolari di posizione organizzativa, ognuno per il Settore di competenza, garantiscono la pubblicazione delle informazioni richieste dalla legge in modo tempestivo e regolare. Il Responsabile della Trasparenza e della Prevenzione della corruzione collabora anche con altri soggetti ed organi, con riferimento alle seguenti attività: programmazione generale dell'Ente; attività di pianificazione, di programmazione e di controllo delle attività amministrative; attività dell'Organismo Indipendente di Valutazione (NTV).E' stato costituito, all'interno del V Settore Personale/Controlli interni/Anticorruzione/trasparenza, Transizione digitale/Comunicazione, l'ufficio preposto alla gestione dell'Amministrazione trasparente, a cui è assegnata un'unità di personale di cat. C, debitamente nominata con atto formale, che ha come compito di coadiuvare il Responsabile. Al fine di garantire l'attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs 33/2013 e al D.Lgs 97/2016, nonché per la realizzazione degli obiettivi di trasparenza attraverso il "*regolare flusso delle informazioni*", data la struttura organizzativa dell'Ente, vengono individuati, quali referenti per la Trasparenza, tutti i Responsabili di Settore dell'Ente. Coordinati dal Responsabile PTPC, i referenti gestiscono, ognuno per la propria competenza, le sottosezioni di I e II livello dell'Amministrazione Trasparente, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione di dati, informazioni e documenti in loro possesso soggetti all'obbligo di pubblicazione per legge. Tutti i titolari di posizione organizzativa, Responsabili di Settore dell'Ente, sono direttamente responsabili per:

– gli adempimenti e il rispetto dei termini, relativi agli obblighi di pubblicazione ognuno per i rispettivi Settori;
– la regolarità del flusso delle informazioni da rendere pubbliche;
– l'integrità, il regolare aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, e la conformità ai documenti originali nella disponibilità dell'Ente, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate.

Il Responsabile PTPC coordina e verifica l'attività dei referenti, svolgendo periodicamente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione. In caso di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte dei referenti, il Responsabile PCPT, dopo aver sollecitato il Responsabile interessato affinché provveda urgentemente all'adempimento in un termine ristrettissimo, segnala il fatto all'organo di indirizzo politico e al NTV, nonché, nei casi più gravi, di reiterazione di comportamento omissivo o di rifiuto, all'U.P.D. e all'ANAC.

L'organismo indipendente di valutazione (NTV), oltre a verificare il corretto adempimento circa gli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma per la trasparenza con quelli indicati nel Piano della performance, valutando l'adeguatezza dei relativi indicatori.
Il Nucleo Tecnico di Valutazione utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa e sia individuale dei responsabili.

Strumenti di programmazione che incidono sulla trasparenza

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita, e negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale, riportati nelle Tabelle che seguono:

Programmazione di medio periodo

Documento di programmazione triennale	*Periodo*	*Obbligatorio*	*Atto di approvazione*
Bilancio (art. 162 e ss. TUEL)	2021/23	SI'	**Delibera di C.C. n. 8 del 05.03.2021**
DUP - Documento Unico di Programmazione- NOTA DI AGGIORNAMENTO (art. 170 TUEL)	2021-2023	SI'	**Delibera di G.C. n. 106 del 14.11.2020**
Piano triennale del fabbisogno di personale (art. 39 D.Lgs 449/1997)	2020/22	SI'	**Delibera di G. C. n. 105 del 14.11.2020**
Piano triennale delle azioni positive per favorire le pari opportunità (art. 48 decreto legislativo 198/2006)	2021-2023	SI'	**Delibera di G. C. n. 121 del 12.12.2020**

Programmazione operativa annuale

Documento di programmazione	*Periodo*	*Obbligatorio*	*Atto di approvazione*
Piano esecutivo di gestione (art. 169 TUEL)	2021	SI'	**Delibera di G. C. n. 20 del 06.03.2021**
Piano degli obiettivi – performance (art. 108 TUEL)	2020	NO	**Delibera di G. C. n. 62 del 13.06.2020**
Ricognizione annuale delle situazioni di soprannumero o di eccedenza del personale (artt. 6 e 33 decreto legislativo 165/2001)	2021	SI'	**Delibera di G. C. n. 120 del 12.12.2020**
Dotazione organica dell'Ente	2020	SI'	**Delibera di G. C. n. 139 del 24.12.2019**

2.Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e smi, riscritto dalla legge 179/2017 (sulle "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato"), stabilisce che il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnali condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

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

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

1. ai dipendenti pubblici impiegati nelle amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001 (art. 1 comma 2), sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001);
2. ai dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
3. ai lavoratori ed ai collaboratori degli appaltatori dell'amministrazione: ovvero imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. L'art. 54-bis, modificato dall'art. 1 della legge 179/2017, accogliendo un indirizzo espresso dall'Autorità (determinazione ANAC n. 6 del 28/4/2015), ha stabilito che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata:

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che, di conseguenza, svolge un ruolo essenziale in tutto il procedimento di acquisizione e gestione delle segnalazioni; quindi, in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti. La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell'art. 54-bis, è sempre sottratta all'accesso documentale, di tipo "tradizionale", normato dalla legge 241/1990.

Il comma 9 dell'art. 54 sottrae la segnalazione all'applicazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L'accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

L'art. 54-bis, infatti, prevede espressamente che, nel corso del procedimento penale, l'identità del segnalante sia coperta dal segreto nei modi e nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 329 del Codice di procedura penale; mentre, nel procedimento che si svolge dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del denunciante non possa essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria; infine, nel corso della procedura sanzionatoria/disciplinare, attivata dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione si basi, anche solo parzialmente, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del denunciante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, si prevede che le tutele non siano garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Il comma 9 dell'art. 54-bis, pertanto, precisa che: è sempre necessaria la sentenza, anche non definitiva, di un Giudice per far cessare le tutele; la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola responsabilità civile, per dolo o colpa grave, del denunciante. L'art. 54-bis, quindi, accorda al whistleblower le seguenti garanzie:

-la tutela dell'anonimato;
-il divieto di discriminazione;
-la previsione che la denuncia sia sottratta all'accesso.
L'art. 54-*bis* delinea una "protezione generale ed astratta" che deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.
Dal 3/9/2020 è in vigore il nuovo "Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio" da parte dell'ANAC (GU, Serie Generale n. 205 del 18/8/2020).
Con il nuovo testo, l'ANAC ha distinto quattro tipologie di procedimento:
1. il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis);
2. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54-bis,);
3. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del RPCT nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell'art. 54-bis);
4. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell'art. 54-bis).
Il 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".

MISURE:

A) Anonimato

Le modeste dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell'anonimato del *whistleblower*. In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013 in materia di anonimato del segnalante, divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione.

La tutela dell'anonimato, prevista dalla norma, non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

B) Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*

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

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

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

- all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;

- all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;

- all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

Inoltre il dipendente:

- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente; ovvero l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato. Infine, egli può ottenere il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

C) Sottrazione al diritto di accesso

Il documento, inteso quale la segnalazione, non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990.

3. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001 ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*" per assicurare: la qualità dei servizi; la prevenzione dei fenomeni di corruzione; il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

A tal fine si è provveduto a pubblicare sul sito del Comune la bozza del codice di Comportamento e l'avviso con il quale si invitavano le Organizzazioni sindacali rappresentative, le Associazioni dei consumatori e degli utenti e altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi o, in generale, tutti i soggetti che operano per conto del Comune e/o fruiscono delle attività e

dei servizi prestati dallo stesso a far pervenire le proprie proposte di osservazioni e suggerimenti entro il 15/12/2013. Non sono pervenute osservazioni.
Si precisa che il Nucleo Tecnico di Valutazione dell'Ente ha espresso il proprio parere favorevole in merito al Codice di comportamento che, in via definitiva, è stato approvato dall'organo esecutivo in data 04.07.2013 (deliberazione n. 62).
Successivamente, con Delibera di Giunta Comunale n. 94/2018 il Codice è stato integrato per adeguarlo al Reg. UE 679/2016. Per tale integrazione si è provveduto a dare adeguata diffusione sia all'interno che all'esterno dell'Ente. Anche le integrazioni al Codice sono state pubblicate sul sito web istituzionale del Comune nella sezione Amministrazione Trasparente.
L'ANAC il 19/2/2020 ha licenziato le "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche" (deliberazione n. 177 del 19/2/2020) e ha stabilito, al Paragrafo 6, rubricato "Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT", che tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione. Secondo l'Autorità, oltre alle misure anticorruzione di "tipo oggettivo" del PTPCT, il legislatore dà spazio anche a quelle di "tipo soggettivo" che ricadono sul singolo funzionario nello svolgimento delle attività e che sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare.
Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti. Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione, coordinate con gli obiettivi di performance, occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure. Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre dalla valutazione sull'attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento. Tale stretta connessione è confermata da diverse previsioni normative. Il fatto stesso che l'art. 54 del d.lgs. 165/2001 sia stato inserito nella legge 190/2012 è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l'analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di valutazione del rischio propria dell'elaborazione del PTPCT.
Inoltre, sempre l'art. 54, comma 3, del d.lgs. 165/2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all'attuazione del PTPCT. Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT. Inoltre, stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari, tenuto a vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento, debba conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT.
I piani e i codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'art. 19, comma 5, del DL 90/2014. In caso di mancata adozione, per entrambi, è prevista una stessa sanzione pecuniaria irrogata dall'ANAC. L'Autorità, pertanto, ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPC, che la predisposizione del codice di comportamento spetti al RPCT. A tale soggetto la legge assegna il compito di curare la diffusione e l'attuazione di entrambi gli strumenti. Tutto quanto sopra consente di ritenere che nell'adozione del codice di comportamento l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT. Il fine è quello di correlare i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano medesimo. E' indispensabile che il RPCT, in fase di predisposizione del codice di comportamento, venga coadiuvato da altri soggetti dell'amministrazione per individuare le ricadute delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento. Vale a dire che è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione.
Resta fermo che i due strumenti - PTPCT e codici di comportamento – si muovono con effetti giuridici tra loro differenti. Le misure declinate nel PTPCT sono di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione.

I doveri declinati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione.
Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, salve le integrazioni o le modifiche dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la rivisitazione di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio.
È, infatti, importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice. Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma. E' poi rimessa alla scelta discrezionale di ogni amministrazione la possibilità che il codice di comportamento, anche se non modificato nei termini di cui sopra, sia allegato al PTPCT.
L'amministrazione intende aggiornare il Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020. Il procedimento, normato dall'art. 54 del d.lgs. 165/2001, sarà avviato nel corso del2021.

MISURE:

a. ***Introduzione nei contratti dell'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici***
   L'Ente nel predisporre gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserisce 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 e prevede la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici;

b. ***Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento***
   Trova piena applicazione l'articolo 55-*bis* comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari UPD in caso di violazioni al codice di comportamento. L'Amministrazione si impegna a dare idonea comunicazione in merito a tutti i dipendenti dell'Ente;

c. ***Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento***
   Provvede ad emettere pareri in materia l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e smi. L'ente ha nominato, con delibera di Giunta, un proprio ufficio per i procedimenti disciplinari attualmente operante all'interno del Settore Personale dell'Ente.

4. Patto di integrità

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.
Patti d'integrità e Protocolli di legalità recano un complesso di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario per la partecipazione ad una gara di appalto. Si tratta quindi di un complesso di regole finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.
Già nel 2012, l'allora Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP) con la determinazione n. 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità delle clausole che imponessero obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti attraverso protocolli di legalità e patti di integrità.
Il legislatore ha fatto proprio l'indirizzo espresso dall'AVCP. Infatti, il comma 17 dell'art. 1 della legge 190/2012 e smi che stabilisce che le stazioni appaltanti possano prevedere "negli avvisi, bandi di gara o

lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisca causa di esclusione dalla gara".
E' intenzione dell'ente elaborare patti d'integrità e protocolli di legalità da imporre in sede di gara ai concorrenti. La misura sarà operativa nel corso del 2021.

5. Disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti

L'Ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957. Al fine di rendere edotti i dipendenti di tale disciplina, l'Ente ha predisposto l'adeguata formazione interna per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.
L'Ente applica la disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e ss. mm. e ii.
Inoltre, l'Ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

MISURE:

a) **Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi**

Ogni responsabile del procedimento amministrativo, in applicazione del principio della trasparenza nell'attività amministrativa, deve astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni od attività che possano coinvolgere, direttamente o indirettamente, interessi propri o dei loro parenti entro il quarto grado ed affini entro il terzo o persone con loro conviventi. Nel caso di commissioni di gara o di concorsi, vige l'obbligo di presentare dichiarazione espressa di assenza di conflitto di interesse, ex art. 6 L.241/90;

b) **Formazione interna**

L'Ente ha dato conoscenza al personale attraverso formazione interna, circa la normativa sull'obbligo di astensione, sulle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e sui comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

c) **Dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità**
Ogni responsabile di servizio, il segretario generale ed ogni titolare di incarico di direzione, nonché coloro ai quali viene affidato incarico di consulenza o di collaborazione, effettua all'atto del conferimento dell'incarico e comunque con cadenza annuale, apposita dichiarazione dell'insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità dell'incarico conferito, dichiarazione a cui l'ente effettua necessari controlli con cadenza annuale. Tutte le dichiarazioni vengono pubblicate sul sito web sezione amministrazione trasparente. Viene effettuato un controllo periodico, con cadenza annuale, sulle dichiarazioni summenzionate.

6. Rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 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 precostituirsi 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. Tali disposizioni non riguardano solo i dipendenti inquadrati nei vertici delle Amministrazioni, che dispongono di poteri di azione e di decisione, ma si estende a tutti coloro che partecipano al procedimento di formazione di atti amministrativi. Di conseguenza, la portata delle norme in questione è estesissima.

MISURA:

a) Apposita dichiarazione - contenuto

Ogni Responsabile di Settore ha l'obbligo di inserire nei contratti stipulati con gli appaltatori o gli affidatari dei servizi dell'ente 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. Sarà onere di ogni Responsabile verificare la veridicità delle suddette dichiarazioni. In caso di rifiuto a rendere la dichiarazione, il fatto verrà segnalato al Responsabile anticorruzione.

7. Controlli su precedenti penali 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'articolo 35-*bis* del decreto legislativo 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:

a) Apposita dichiarazione - contenuto

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.

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

Il monitoraggio sul rispetto dei termini procedimentali ha come fine di far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi. Nell'ipotesi di mancata conclusione del procedimento entro il termine previsto, dovrà essere offerta adeguata spiegazione delle ragioni del ritardo. Il monitoraggio sul rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti è un obbligo di ogni responsabile di Settore nonché di ogni responsabile di procedimento.

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

MISURA:

a) Valutazione comportamento

In caso di accertato mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti se ne terrà conto in sede di valutazione della performance e nelle risultanze del controllo di gestione di cui agli artt. 147,196 e 198-bis del D. Lgs. n. 267/2000.

9. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di 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'articolo 12 della legge 241/1990. Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 58 del 27.11.2008. I contributi vengono erogati in base alle disposizioni contenute in tale Regolamento Comunale.

Per i contributi di carattere sociale,invece, si fa presente che, essendo materia interamente delegata all'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, gli atti di concessione vengono emanati dal Dirigente dell'ufficio sociale associato dell'Unione, che gestisce anche le relative risorse.

MISURE:

a) Pubblicazione

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è 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 dell'Ente.

b) Controlli sulle autocertificazioni

Gli uffici interessati dai provvedimenti di attribuzione potenziano i controlli sulle autocertificazioni attraverso verifiche periodiche anche a campione.

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'Ente approvato e modificato con deliberazione di G. C. n. 130 del 29.12.2011, nonché del Regolamento comunale per l'accesso agli impieghi, approvato con deliberazione di G. C. n. 10 del 11.02.2011.

MISURE:

a) Pubblicazione

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

b) Dichiarazione

Ogni membro delle commissioni deve presentare, all'atto dell'accettazione dell'incarico, dichiarazione espressa di assenza di conflitto di interessi, di incompatibilità ed inconferibilità, nonché di assenza di procedimenti penali in corso.

11. La formazione in tema di anticorruzione

L'articolo 7-*bis* del decreto legislativo 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale "*a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche […], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione*".

Tale vincolo di spesa è tuttora confermato anche per la redazione del Bilancio finanziario 2017/19, così come risulta dal Decreto Milleproroghe (D.L. 244/2016).

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia-Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010 alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Ove possibile la formazione è 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.

La formazione rappresenta il perno centrale del sistema anti-corruttivo creato dalla L. 190 e la leva per rendere attuabili tutte le misure a presidio della legalità dell'azione amministrativa.

MISURE:

a) ***Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione***
La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, ecc. A questi si aggiungono seminari di formazione anche *online*, da remoto. Si punta moltissimo sulla formazione interna, organizzata dal Responsabile anticorruzione;

b) ***Previsione di incontri di formazione specifica***
Si prevede di realizzare incontri mirati con i titolari di Posizione Organizzativa ed i dipendenti assegnati ai settori ove è più alto il rischio corruttivo sull'analisi delle misure previste nel Piano anticorruzione e sulla loro concreta attuazione;

c) ***Previsione di incontri di formazione più generale***
Si prevede di realizzare incontri con i dipendenti dell'Ente sulle novità normative in materia di anticorruzione e sui temi dell'etica e della legalità.

12. La rotazione del personale

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, 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*".

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione 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 una rotazione di personale, anche se minima.

MISURA:

a) Mobilità interna

Si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: "*L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni*". L'Ente ha provveduto ad attuare misure di organizzazione interna e di rotazione parziale di personale che hanno visto l'assegnazione di dipendenti ad altri Settori e uffici.

13. Attribuzione degli incarichi dirigenziali o di funzionario Responsabile di Settore

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.

MISURA:

a) Dichiarazione apposita

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.*

14. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC e attività ispettiva

E' già stato precisato che il PNA articola in quattro macro-fasi il processo di prevenzione e contrasto della corruzione: l'analisi del contesto; la valutazione del rischio; il trattamento; infine, la macro-fase del "monitoraggio" e del "riesame" delle singole misure e del sistema nel suo complesso.
Le prime tre fasi si completano con l'elaborazione e l'approvazione del PTPCT, mentre la quarta deve essere svolta nel corso dell'esercizio. Il PNA ha stabilito i principi che soggiacciono al processo di gestione del rischio suddividendoli in strategici, metodologici e finalistici. Tra i metodologici, viene menzionato il principio del miglioramento e apprendimento continuo. Secondo tale principio, la gestione del rischio deve essere intesa 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.
Per la programmazione del monitoraggio si prevede che il PTPCT individui un sistema di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure, sia con riguardo al medesimo PTPCT. Secondo l'ANAC, monitoraggio e riesame periodico costituiscono elementi essenziali dell'intero processo di gestione del rischio, che consentono di verificare attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione della corruzione, nonché il complessivo funzionamento del processo consentendo, in tal modo, di apportare tempestivamente i correttivi che si rendessero necessari.
Monitoraggio e riesame sono attività distinte, ma strettamente collegate tra loro; il monitoraggio è l'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio e viene ripartito in due "sotto-fasi":

1- il monitoraggio dell'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
2- il monitoraggio dell'idoneità delle misure di trattamento del rischio.

Il **riesame**, invece, è l'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.
I risultati del monitoraggio devono essere utilizzati per svolgere il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e delle politiche di contrasto della corruzione.
Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.
Ai fini del monitoraggio tutti i Responsabili di settore sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

L'Ente provvede, tramite il Responsabile del PTPC ad effettuare sia il monitoraggio periodico circa l'applicazione del presente PTPC, sia attività ispettiva.

MISURE:

a) Monitoraggio periodico

Il monitoraggio sull'attuazione del PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione, coadiuvato dai Responsabili di Settore dell'Ente. A tal fine i Responsabili di Settore sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione, fornendo ogni informazione che lo stesso ritenga utile e mettendo in atto ogni supporto necessario a verificare l'efficacia del monitoraggio. A fine di ogni anno, verrà stilato apposito

verbale che tenga conto dell'attività di monitoraggio intrapresa tenendo conto delle due fasi su descritte.

b) Attività ispettiva

Nell'ambito delle attività ispettive il Responsabile del PTPC può, in qualsiasi momento, richiedere ai Responsabili ed ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato un determinato provvedimento finale, di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione di quel provvedimento che il Responsabile PTPC ha ritenuto di dover sottoporre ad attento esame al fine di prevenire e contrastare il rischio corruttivo.

Il Responsabile PTPC può chiedere, inoltre, in qualsiasi momento, ai dipendenti e ai Responsabili delucidazioni per iscritto circa comportamenti posti in essere che possono integrare, anche potenzialmente, il rischio di corruzione ed illegalità.

PARTE IV - DISPOSIZIONI FINALI DEL PIANO ANTICORRUZIONE

1. Tempi di attuazione

L'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione del Comune avverrà nel corso del triennio 2021-2023.

2. Recepimento dinamico, modifiche e disposizioni attuative

Le disposizioni del presente Piano recepiscono dinamicamente le modifiche di legge in materia che intervengano successivamente all'entrata in vigore del piano medesimo.

3. Entrata in vigore

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione entra in vigore con l'eseguibilità della Deliberazione della Giunta Comunale di approvazione.

Il presente Piano sarà pubblicato, oltre che all'Albo pretorio on-line dell'Ente, sul sito web istituzionale nella sezione 'Amministrazione trasparente', sottosezione 'Altri contenuti – Corruzione', e trasmesso ai Responsabili di Settore (affinché, a loro volta, lo trasmettano ai dipendenti assegnati), all'Organismo Indipendente di Valutazione (NTV) e alle Rappresentanze Sindacali (RSU).

Allegati:

- *Allegato A - "Mappatura dei processi e catalogo dei rischi"*
- *Allegato B – "Analisi dei rischi"*
- *Allegato C – "Individuazione e programmazione delle misure"*
- *Allegato C1 – "Individuazione delle principali misure per aree di rischio"*
- *Allegato D – "Misure di trasparenza"*
- *Allegato E- "Patto di integrità"*