



# CITTÀ DI ORZINUOVI

(PROVINCIA DI BRESCIA)

## Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2020-2022

# Sommario

|        |                                                                                                    |    |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.     | Contenuti generali .....                                                                           | 4  |
| 1.1.   | PNA, PTPCT e principi generali .....                                                               | 4  |
| 1.2.   | La nozione di corruzione .....                                                                     | 5  |
| 1.3.   | Ambito soggettivo .....                                                                            | 6  |
| 1.4.   | Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) .....              | 7  |
| 1.5.   | I compiti del RPCT .....                                                                           | 10 |
| 1.6.   | Gli altri attori del sistema .....                                                                 | 13 |
| 1.7.   | L'approvazione del PTPCT .....                                                                     | 14 |
| 1.8.   | Obiettivi strategici .....                                                                         | 15 |
| 1.9.   | PTPCT e performance .....                                                                          | 17 |
| 2.     | Analisi del contesto .....                                                                         | 18 |
| 2.1.   | Analisi del contesto esterno .....                                                                 | 18 |
| 2.2.   | Analisi del contesto interno .....                                                                 | 25 |
| 2.2.1. | La struttura organizzativa .....                                                                   | 25 |
| 2.2.2. | Funzioni e compiti della struttura .....                                                           | 27 |
| 2.3.   | La mappatura dei processi .....                                                                    | 29 |
| 3.     | Valutazione e trattamento del rischio .....                                                        | 30 |
| 3.1.   | Identificazione .....                                                                              | 30 |
| 3.2.   | Analisi del rischio .....                                                                          | 32 |
| 3.4.   | La ponderazione .....                                                                              | 35 |
| 3.5.   | Trattamento del rischio .....                                                                      | 36 |
| 3.5.1. | Individuazione delle misure .....                                                                  | 37 |
| 3.5.2. | Programmazione delle misure .....                                                                  | 38 |
| 4.     | Trasparenza sostanziale e accesso civico .....                                                     | 40 |
| 4.1.   | Trasparenza .....                                                                                  | 40 |
| 4.2.   | Accesso civico e trasparenza .....                                                                 | 40 |
| 4.3.   | Trasparenza e privacy .....                                                                        | 42 |
| 4.4.   | Comunicazione .....                                                                                | 43 |
| 4.5.   | Modalità attuative .....                                                                           | 44 |
| 4.6.   | Organizzazione .....                                                                               | 45 |
| 4.7.   | Pubblicazione di dati ulteriori .....                                                              | 46 |
| 5.     | Altri contenuti del PTPCT .....                                                                    | 46 |
| 5.1.   | Formazione in tema di anticorruzione .....                                                         | 46 |
| 5.2.   | Codice di comportamento .....                                                                      | 47 |
| 5.3.   | Criteri di rotazione del personale .....                                                           | 47 |
| 5.4.   | Ricorso all'arbitrato .....                                                                        | 49 |
| 5.5.   | Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti .....                                      | 49 |
| 5.6.   | Attribuzione degli incarichi dirigenziali .....                                                    | 49 |
| 5.7.   | Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro ..... | 50 |
| 5.8.   | Controlli su ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici .....         | 50 |
| 5.9.   | Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower) .....    | 51 |
| 5.10.  | Protocolli di legalità .....                                                                       | 53 |

|                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.11. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti.....                                                     | 53 |
| 5.12. Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti.....                                 | 54 |
| 5.13. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere ..... | 54 |
| 5.14. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale.....                                                         | 54 |
| 5.15. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC.....                                                                                         | 54 |
| 5.16. Vigilanza su enti controllati e partecipati .....                                                                                  | 55 |

**Allegati:**

A- Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;

B- Analisi dei rischi;

C- Individuazione e programmazione delle misure;

C1 – Individuazione delle principali misure per aree di rischio;

D- Misure di trasparenza;

### 1.1. PNA, PTPCT e principi generali

Il sistema organico di prevenzione della corruzione, introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012, prevede l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

La strategia nazionale si realizza mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

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 ed 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.

### **1.2. La nozione di corruzione**

La legge 190/2012, non contiene una definizione di "corruzione".

Tuttavia, da alcune norme e dall'impianto complessivo della legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal legislatore.

L'art. 1, comma 36, della legge 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli

obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della “cattiva amministrazione” e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della legge 190/2012 e l’innalzamento del livello di qualità dell’azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai successivi interventi del legislatore sulla legge 190/2012.

In particolare, nell’art. 1, comma 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell’organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Pertanto, l’ANAC, anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un’accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si rilevi l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

Al termine “corruzione” è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (ipotesi di corruzione per l’esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malf funzionamento 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.

### **1.3. Ambito soggettivo**

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

In ragione della diversa natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati.

Per l’esatta individuazione dell’ambito soggettivo, l’ANAC ha dato indicazioni con:

- la deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 (*“Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”*);
- la deliberazione n. 1134 dello 8 novembre 2017, recante *“Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”*.

Nelle citate deliberazioni sono stati approfonditi profili attinenti all’ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) e alla predisposizione dei PTPCT, in conformità alle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016, ovvero all’adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del “Modello 231” per gli enti di diritto privato.

Per quel che concerne la trasparenza, l’ANAC ha fornito chiarimenti sul criterio della “compatibilità”, introdotto dal legislatore all’art. 2-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. 33/2013

ove è stabilito che i soggetti pubblici e privati, ivi indicati, applicano la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni *“in quanto compatibile”*.

Nelle deliberazioni nn. 1310 e 1134, l'ANAC ha espresso l'avviso che la *“compatibilità”* non vada esaminata per ogni singolo ente, bensì in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria.

In particolare, il criterio della *“compatibilità”* va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

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

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

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

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

- le Autorità di sistema portuale;
- le Autorità amministrative indipendenti;
- gli enti pubblici economici;
- gli ordini professionali;
- le società in controllo pubblico, le associazioni, fondazioni ed altri enti di diritto privato e altri enti di diritto privato (cfr. deliberazione n. 1134/2017).

#### **1.4. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo ente è dott. Fernando Fauci, Segretario generale, nominato con decreto del Sindaco n. 19 del 11/09/2019.

Il comma 7 dell'art. 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 (RPCT).

La figura del Responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche da parte del d.lgs. 97/2016, norma che:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

La legge 190/2012 (articolo 1 comma 7), stabilisce che negli enti locali il Responsabile sia individuato, di norma, nel Segretario comunale o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.

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 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”* (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

Considerato il ruolo delicato che il RPCT svolge in ogni amministrazione, già nel PNA 2016, l'Autorità riteneva opportuno che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il responsabile abbia *“adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione”*, e che sia: dotato della necessaria *“autonomia valutativa”*; in una posizione del tutto *“priva di profili di conflitto di interessi”* anche potenziali; di norma, scelto tra i *“dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva”*.

Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, *“come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio”*.

Il PNA 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 comma 7, dell'art. 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il Responsabile deve segnalare *“agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare”* i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di anticorruzione. In ogni caso, conclude l'ANAC, *“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 d.lgs. 97/2016 (art. 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le modifiche organizzative necessarie *“per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività”*.

Secondo l'ANAC, 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 (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile”*.

Pertanto, secondo l'ANAC è “altamente auspicabile” che:

- il responsabile sia dotato d'una “struttura organizzativa di supporto adeguata”, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
- 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 necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del Responsabile discende anche dalle rilevanti competenze in materia di “*accesso civico*” attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal d.lgs. 97/2016.

Riguardo all’ “*accesso civico*”, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull’esito delle domande di accesso civico;
- si occupa dei casi di “*riesame*” delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

Il d.lgs. 97/2016 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 chiedere informazioni all’organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell’articolo 15 del d.lgs. 39/2013.

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

Il PNA 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.

Pertanto, tutti i dirigenti, i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.

La legge indica, in particolare, che i dirigenti nonché i responsabili apicali dell’amministrazione sono tenuti a collaborare con il RPCT sia in sede di mappatura dei processi, sulla base della propria percezione del rischio, sia in fase di stesura del PTPCT (art. 1, co. 9 lett. a) l. 190 del 2012).

Dal decreto 97/2016 risulta anche l’intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del Responsabile anticorruzione e quelle dell’OIV, 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:

- la facoltà all’OIV di richiedere al Responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell’attività di controllo di sua competenza;
- che il Responsabile trasmetta anche all’OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell’attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del d.lgs. 97/2016, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussista 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 PTPCT.

I dirigenti o i responsabili apicali, invece, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il Responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e 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 PTPCT con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

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 servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna.

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).

In materia si è proceduto:

- con deliberazione della Giunta comunale n. 133 del 04/06/2018 all'approvazione delle disposizioni organizzative per gli adempimenti derivanti dal regolamento generale sulla protezione dei dati - regolamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016;
- con deliberazione della Giunta comunale n. 18 del 18/06/2018 all'approvazione della convenzione ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 267/2000, per l'espletamento in forma associata sovracomunale degli adempimenti inerenti il regolamento U.E. 2016/679 per gestire in forma associata con decorrenza dal 01 settembre 2018, tramite l'Ufficio Servizi Informativi associato, gli adempimenti relativi alle attività inerenti il Regolamento UE 2016/679, avente ad oggetto la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali;
- con decreto del Sindaco n. 5 del 24/09/2018 si è proceduto alla designazione del Responsabile della Protezione dei dati personali (RDP) ai sensi dell'art. 37 del Regolamento UE 679/2016 individuato nella Dott.ssa Daniela Ghirardini della LTA S.r.l. con sede in Roma Via della Conciliazione n. 10;
- con deliberazione della Giunta comunale n. 15 del 28/01/2019 sono state approvate le linee guida organizzative per l'attuazione del Regolamento UE 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali;
- con deliberazione della Giunta comunale n. 115 del 15/05/2019 si è provveduto all'approvazione del registro dei trattamenti ex art. 30 del Regolamento UE 2016/679 General Data Protection Regulation (GDPR).

### **1.5. I compiti del RPCT**

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

- elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);

- individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 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 all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
- trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti *“per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni”* (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
- quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
- al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
- può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
- può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

Il legislatore ha assegnato al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente *“stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la*

*completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione"* (art. 43, comma 1, d.lgs. 33/2013).

È evidente l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza (ANAC, deliberazione n. 1074/2018, pag. 16).

Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017.

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

È opportuno che il RPCT riscontri la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento fornendo notizie sul risultato dell'attività di controllo.

## **Il RPCT a Orzinuovi**

Il *Responsabile per la prevenzione della corruzione* del Comune di Orzinuovi è stato individuato nel segretario comunale con decreto del Sindaco n. 19 del 11/09/2019.

Ad Orzinuovi è stato attribuito al segretario comunale un ruolo centrale in materia di anticorruzione e trasparenza.

Il segretario comunale è stato individuato quale

- Responsabile dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari
- Componente dell'Organismo Comunale di Valutazione
- Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza
- Responsabile dei controlli interni e del controllo successivo di regolarità amministrativa
- Soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo di cui all'art.2 comma 9-bis della legge n.241/1990 in caso di inerzia del responsabile del procedimento inadempiente in materia di accesso
- Responsabile delle pari opportunità
- Responsabile del rispetto del Codice di comportamento.

E' da evidenziare che questo Ente non ha concrete alternative rispetto alla attribuzione dell'incarico di RPCT al segretario comunale, che questi presta servizio in questo Comune per un numero ridotto di ore (24 anziché 36) e che non vi è nessuna possibilità concreta che allo stesso possa essere assegnato personale e attrezzature di supporto per svolgere le funzioni di RPCT.

Di certo, stante la carenza di personale ed i limiti rigorosi posti dal legislatore all'assunzione di personale, non è possibile dare seguito al parere dell'ANAC secondo cui *"appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile"* oppure, ove ciò non fosse possibile, assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici considerato che detto personale già fa fatica a porre in essere quanto di competenza.

E', ancora, da segnalare che questo Ente non ha nemmeno concrete alternative rispetto agli altri incarichi attribuiti al segretario comunale per cui questi assomma incarichi che

appaiono poco conciliabili tra di loro considerato quanto previsto dalla normativa e segnalato da Anac.

Si pensi alla funzione di Ufficio per i procedimenti disciplinari che, a parere dell'ANAC, sembrerebbe addirittura preclusa dal comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 in base alla quale il RPCT 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.

E', infine, da segnalare che, in generale, l'individuazione del segretario comunale (in questo come in tutti gli altri Comuni d'Italia) quale RPCT previsto dalla norma non tiene in alcun conto il fatto che i segretari comunali sono soggetti allo spoils system che consente ai sindaci di scegliere e revocare liberamente i segretari comunali che, quindi, non possono godere di quell'autonomia e quell'indipendenza che la norma vuole a tutela dei RPCT.

Appare fortemente dubbio che la nomina del segretario comunale quale RPCT sia coerente con la seguente affermazione, *“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”*.

Altrettanto dubbio, appare che al segretario comunale quale RPCT possa essere assicurato da qualsiasi Comune di poter svolgere *“il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni”*.

#### **1.6. 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 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 dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipare 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;
- curare 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;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);
- tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e le strutture con funzioni assimilabili, 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.

Il RPCT può avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (audit) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;
- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

I dipendenti partecipano attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

### **1.7. L'approvazione del PTPCT**

La legge 190/2012 impone, ad ogni pubblica amministrazione, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCTT).

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

Per gli enti locali, *“il piano è approvato dalla giunta”* (art. 41 comma 1 lettera g) del d.lgs. 97/2016).

L'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente ANAC 16 marzo 2018).

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare *“la più larga condivisione delle misure”* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Il presente PTPCT, allo scopo di assicurare il coinvolgimento degli stakeholders e degli organi politici è stato approvato con la procedura seguente:

- pubblicazione, con decorrenza dal 09/01/2020 e fino al 24/01/2020, sul sito istituzionale del Comune di Orzinuovi, di apposito avviso pubblico per l'aggiornamento del Piano per il triennio 2020 – 2022, per consentire il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e aprire la procedura di consultazione.
- approvazione del piano con deliberazione della Giunta Comunale entro il 31/01;
- comunicazione dell'avvenuta approvazione dell'aggiornamento del PTPCT, eventualmente integrato con osservazioni e suggerimenti fatti pervenire dagli interessati, e del suo contenuto, in Consiglio Comunale, alla prima seduta utile.

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.

### **1.8. 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"*.

Con deliberazione consiliare n. 26 del 08.07.2019 sono state approvate le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato degli amministratori eletti a seguito delle elezioni amministrative del 26 maggio 2019.

In dette linee programmatiche sono state individuate come prioritarie alcune aree di intervento fra le quali, al punto 3, rientra la trasparenza.

Con deliberazione consiliare n.57 del 23.12.2019 è stato approvato il DUP del triennio 2020/2022.

L'obiettivo strategico n. 3 previsto dal DUP è denominato "Trasparenza, comunicazione e partecipazione" ed è sintetizzato come segue:

*"Crescita sociale della nostra comunità, che verrà maggiormente coinvolta anche ai fini dell'utilizzazione delle risorse poste a bilancio.*

*Revisione dell'Unione di Comuni BBO a salvaguardia della trasparenza e della democrazia delle istituzioni.*

*Promozione di una politica trasparente che favorisca associazioni apolitiche che contribuiscano allo sviluppo e alla crescita sociale della nostra comunità.*

*Costituzione di consulte e commissioni gratuite che possano affiancare ogni Assessore o Consigliere incaricato per meglio recepire le istanze del territorio e coadiuvare la predisposizione della risposta amministrativa.*

*Efficientare il funzionamento delle partecipate per evitare spese inutili e ottimizzare la trasparenza nei confronti dei cittadini.*

*Incrementare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita amministrativa di Orzinuovi, favorendo momenti di dialogo anche attraverso specifiche interrogazioni.*

*Prima di fare scelte che coinvolgano i cittadini si faccia in modo di ascoltare direttamente quello che è l'indirizzo, il pensiero e le reali necessità degli Orceani e delle associazioni.*

*Proponiamo inoltre la diffusione dei Consigli Comunali in streaming cosicché, ciascun cittadino, anche da casa, potrà partecipare alla seduta pubblica ed al dibattito politico dei Consiglieri cui ha affidato il voto."*

Nell'ambito degli obiettivi previsti dal DUP del triennio 2020/2022 sono, tra l'altro, individuati per la MISSIONE 01 – SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE:

#### Programma 01 - Organi istituzionali

- assicurare costantemente un'informazione adeguata e trasparente ai cittadini circa l'attività degli organi amministrativi.

#### Programma 02 - Segreteria generale

- assicurare gli adempimenti correlati alla trasparenza, ai controlli ed alla prevenzione della corruzione.
- assicurare il corretto rapporto con le società partecipate
- assicurare l'attività di vigilanza e controllo su enti, consorzi, società ed altri organismi partecipati;

#### Programma 10 - Risorse umane

- assicurare la formazione e l'aggiornamento dei lavoratori in relazione ai diversi settori di lavoro, in relazione alle normative anticorruzione nonché in materia di sicurezza;
- assicurare il miglioramento dei comportamenti e della qualità professionale del personale e contrastare i comportamenti non corretti del personale medesimo.

### 1.9. PTPCT e performance

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

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

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 il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance e di valutare l'adequatezza dei relativi indicatori.

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

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

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

Nel PEG del triennio 2020/2022

- sarà precisato, tra l'altro, che obiettivo a cui partecipano tutti gli uffici, collegato all'attuazione degli obblighi di trasparenza e pubblicità introdotti dal D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., è quello di garantire il costante flusso informativo verso l'ufficio segreteria, e nell'inserimento dei dati informativi, come richiesto dalla legge, sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente", sotto la supervisione del Segretario Comunale, nominato Responsabile della trasparenza.

- saranno precisati i seguenti *"Indirizzi operativi e organizzativi sugli adempimenti relativi alla Trasparenza"*: *"Le voci richieste dalla vigente normativa ai fini della pubblicazione sul sito Amministrazione Trasparente devono essere previste anche se i contenuti non sono ancora pubblicati. In tal caso sarà visualizzato un messaggio che indichi che i contenuti sono in corso di pubblicazione con la relativa motivazione per la mancata pubblicazione."*

*Deve essere garantita la tempestività delle pubblicazioni e degli aggiornamenti.*

*I documenti pubblicati devono essere sottoposti a revisione periodica almeno annuale. Le informazioni e i documenti devono essere pubblicati in formato aperto. Ogni Responsabile di Area ha la responsabilità della pubblicazione dei dati di competenza degli uffici della propria Area:*

- *deve operare per garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare;*
- *deve controllarne l'avvenuta pubblicazione, la correttezza e la necessità di aggiornamento."*

- sarà precisato che ogni Responsabile di Area deve individuare con proprio atto formale il soggetto o i soggetti che, all'interno dell'Area di cui è responsabile, dovranno procedere a inviare i dati e le informazioni necessarie all'ufficio segreteria che deve provvedere alla verifica relativa alla corretta pubblicazione dei dati e delle informazioni da parte di tutti gli uffici.
- sarà precisato che i Responsabili di Area sono i soggetti cui competono i monitoraggi previsti dal presente Piano.

## 2 - Analisi del contesto

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

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

### 2.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

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

Da un punto di vista operativo, l'analisi prevede sostanzialmente a due tipologie di attività: 1) l'acquisizione dei dati rilevanti; 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

Con riferimento al primo aspetto, l'amministrazione utilizza dati e informazioni sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.) che di tipo "soggettivo", relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli stakeholder.

Secondo il PNA, riguardo alle fonti esterne, l'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.).

Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la pubblica amministrazione (corruzione, concussione, peculato etc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei Conti o Corte Suprema di Cassazione).

Potrebbe essere utile, inoltre, condurre apposite indagini relative agli stakeholder di riferimento attraverso questionari on-line o altre metodologie idonee (es. focus group, interviste, ecc.).

Per quanto riguarda le fonti esterne, i dati e le informazioni contenuti nella *"Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata"* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 4 gennaio 2017 per la provincia di Brescia cui appartiene questo Ente, evidenziano quanto segue.

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XXXVIII  
n. 4

## RELAZIONE

### SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SUL- LO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

(Anno 2015)

*(Articolo 113 della legge 1° aprile 1981, n. 121, articolo 109 del codice di  
cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, articolo 3, comma 1,  
del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286,  
e articolo 3, comma 3, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito,  
con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119)*

*Presentata dal Ministro dell'interno*  
**(MINNITI)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 4 gennaio 2017*

---

**VOLUME I**

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## PROVINCIA DI BRESCIA

Lo scenario criminale della provincia di Brescia risente dell'influenza di rilevanti fattori, quali la collocazione geografica (vicinanza al territorio milanese e la presenza di importanti vie di comunicazione) e le particolari connotazioni economico - finanziarie del contesto (alto tenore di vita, diffuso benessere, presenza di numerose aziende, attive nel settore del turismo, edile, immobiliare, dei beni voluttuari e dell'intrattenimento, vicinanza con note località turistiche), che possono favorire anche la perpetrazione di delitti di carattere tributario o attività di reimpiego e di riciclaggio.

La provincia è interessata da proiezioni della criminalità mafiosa tradizionale, in particolare della 'Ndrangheta, il cui scopo principale è quello di radicarsi nella realtà economica locale e legale al fine di reinvestire e riciclare i proventi illeciti nei settori di maggiore rilevanza economica, soprattutto in quello edilizio e turistico - alberghiero o degli appalti pubblici.

Le attività investigative svolte negli anni sul territorio della provincia di Brescia hanno confermato la presenza di soggetti riconducibili a gruppi di matrice 'ndranghetista interessati all'infiltrazione dell'economia locale: esponenti delle cosche reggine "Bellocco" e "Barbaro-Papalia", attivi nel narcotraffico, nelle estorsioni, nel riciclaggio, nella bancarotta fraudolenta di imprese del settore edile e nel controllo di tutte le attività commerciali e imprenditoriali; dei "Piromalli" di Gioia Tauro (RC), insediati nella zona del lago di Garda bresciano e dei "Gallace" di Guardavalle (CZ).

Al riguardo, la provincia è stata interessata, unitamente ad altre, dall'esecuzione di 17 provvedimenti restrittivi nei confronti di altrettanti soggetti, prevalentemente di origine calabrese, ritenuti responsabili di associazione per delinquere, estorsione, riciclaggio, intestazione fittizia di beni e bancarotta fraudolenta e facenti capo ad un soggetto affiliato alla cosca "Arena" di Isola Capo Rizzuto (KR).

Meno pervasive risultano le locali espressioni di Cosa nostra e della Camorra: circa le compagini di origine campana, la provincia di Brescia risulta da anni interessata dalla presenza di organizzazioni criminali camorristiche, soprattutto della famiglia "Laezza", vicina al clan "Moccia" di Afragola (NA), dedita al racket estorsivo e usurario, al riciclaggio e all'acquisizione di attività commerciali.

Per quanto concerne l'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati (tema centrale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata), nel corso del 2015 l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha prodotto nel bresciano risultati significativi per quanto riguarda il sequestro di beni (mobili e immobili); inoltre, nello stesso anno sono state censite anche delle confische (beni mobili e immobili).

Brescia e la sua provincia si confermano un importante crocevia del traffico di stupefacenti, di approdo da altri Paesi e di smistamento verso altre province della Lombardia e altre Regioni del Nord Italia. L'esito di alcune indagini ha consentito di accertare che, nel corso degli ultimi anni, il controllo del narcotraffico nella provincia è passato in maniera ormai predominante nelle mani di organizzazioni criminali di origine

straniera, prevalentemente albanese e magrebina<sup>93</sup>, che hanno, di fatto, soppiantato gli “storici” trafficanti bresciani.

Nel 2015<sup>94</sup> sono stati sequestrati oltre 207 kg. di sostanze stupefacenti (e 236 piante di cannabis): in particolare, maggiormente intercettate l’hashish e la cocaina, ma anche marijuana, eroina ed altre droghe.

Circa la criminalità di matrice straniera, soggetti di origine senegalese pongono in essere attività di spaccio di sostanze stupefacenti, mentre sodalizi di nazionalità albanese, flessibili e capaci di strutturare unioni anche con criminali di altre etnie, soprattutto con i romeni e con gli italiani, sono attivi nel traffico di sostanze stupefacenti, nello sfruttamento della prostituzione, nei delitti contro il patrimonio e nelle estorsioni.

Relativamente alla criminalità nordafricana, si evidenzia l’esistenza di gruppi prevalentemente originari del Marocco, inclini soprattutto al narcotraffico, in grado di gestire, autonomamente, l’intera filiera produttiva e commerciale.

La criminalità indiana, significativamente rappresentata in area bresciana, figura implicata soprattutto nella tratta di persone e nel favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, anche in cooperazione con soggetti di altra etnia.

I delitti che nel 2015 hanno fatto registrare, nonostante una positiva diminuzione, un maggior numero di segnalazioni sono i furti (principalmente quelli in abitazione, ma anche quelli con destrezza o di autovetture).

Nell’anno in esame si è anche registrata nella provincia bresciana una certa recrudescenza di gravi delitti contro la persona quali gli omicidi volontari (tentati e consumati) ed episodi di violenza sessuale; in progressivo incremento anche i casi di estorsione<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> Proprio a carico di cittadini nordafricani sono stati effettuati importanti sequestri di sostanza stupefacente.

<sup>94</sup> Dati statistici di fonte DCSA.

<sup>95</sup> Ed alcuni delitti c.d. “spia”, quali gli incendi ed i danneggiamenti seguiti da incendio.

## PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA

**16 gennaio 2015 - Brescia, Palermo, Lucca e Bergamo - L'Arma dei Carabinieri** ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare a carico di 8 soggetti, ritenuti responsabili di estorsione, truffa e usura ai danni di imprenditori e professionisti bresciani e bergamaschi.

**20 gennaio 2015 - Brescia - La Polizia di Stato** ha tratto in arresto un cittadino marocchino responsabile di detenzione ai fini di spaccio ai fini di stupefacenti, in quanto trovato in possesso di kg. 20 circa di hashish, occultati all'interno del bagagliaio della propria autovettura.

**20 gennaio 2015 - Brescia - L'Arma dei Carabinieri** ha eseguito 5 o.c.c. nei confronti di altrettante persone accusate di estorsione, usura, lesioni personali e danneggiamento, con l'aggravante del metodo mafioso. L'inchiesta ha consentito di accertare come gli indagati avessero posto in essere condotte estorsive e usuarie in pregiudizio di liberi professionisti e artigiani del bresciano, documentandone le responsabilità nell'attuazione di azioni intimidatorie finalizzate alla riscossione dei crediti dalle vittime.

**16 febbraio 2015 - Brescia, Cosenza, Cassano allo Ionio, Palermo, Alessandria, Forlì, Cesena - La Guardia di Finanza**, in collaborazione con la D.C.S.A., nell'ambito dell'operazione antidroga denominata "Gentleman", ha dato esecuzione al provvedimento di fermo di indiziato di delitto della Procura Distrettuale di Catanzaro nei confronti di 33 soggetti, di origine albanese e italiana, per i reati di associazione di stampo mafioso, traffico di sostanze stupefacenti, detenzione di armi e materiale esplodente. In tale contesto, sono state effettuate perquisizioni di edifici in località denominata "Timpone Rosso" di Cassano allo Ionio (CS), da anni ritenuta la roccaforte del "clan degli zingari". Articolate e complesse indagini hanno consentito di disarticolare la "locale di Corigliano Calabro" e la "ndrina degli zingari" di Cassano allo Ionio (CS), compagini storicamente dotate di autonomia ed accertata operatività criminale nell'ambito del traffico internazionale di stupefacenti con particolare riferimento ai mercati sudamericani e dell'est europeo. Nel corso delle indagini si è pervenuti al sequestro di oltre tre tonnellate di stupefacente (tra marijuana, eroina e cocaina), di numerose armi (tra cui kalashnikov) ed alla cattura di un pericoloso latitante.

**25 marzo 2015 - Brescia - Cuneo - Bergamo - Salerno - La Polizia di Stato** ha eseguito un'ordinanza di applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari, emessa dalla competente Autorità giudiziaria, nei confronti di 8 soggetti italiani, indiani, pakistani, kosovari e senegalesi, responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, in quanto appartenenti ad un sodalizio criminale che favoriva, mediante la stipulazione di falsi contratti di lavoro, l'ingresso o la permanenza di stranieri nel territorio dello Stato.

**1 aprile 2015 - Brescia - Cremona - Verona - Bergamo - Ancona - Forlì - La Polizia di Stato** ha eseguito 17 provvedimenti restrittivi, di cui 14 custodie cautelari in carcere e 3 arresti domiciliari, nei confronti di altrettanti soggetti, prevalentemente di origine calabrese, ritenuti responsabili di associazione per delinquere, estorsione, riciclaggio, intestazione fittizia di beni e bancarotta fraudolenta. Tra i destinatari dei menzionati provvedimenti restrittivi figura un soggetto originario di Isola di Capo Rizzuto (KR), ritenuto contiguo alla cosca di 'ndrangheta riconducibile alla famiglia "Arena". L'inchiesta, coordinata dalla Procura della Repubblica di Cremona, ha consentito di fare luce sulle condotte illecite di un sodalizio attivo nel settore delle costruzioni e movimento

terra, che, mediante l'intestazione fittizia di società destinate al fallimento (8 società di settore, ubicate nelle province di Brescia, Mantova e Cremona), acquisiva in locazione mezzi meccanici per poi appropriarsene fraudolentemente attraverso cessioni fittizie in favore di "prestanome" di nazionalità italiana e straniera. Durante le indagini sono stati documentati, altresì, rapporti tra il sodalizio di Cremona ed alcuni personaggi legati alla 'ndrangheta del crotonese

**22 aprile 2015 - Brescia, Bergamo, Milano, Cremona - La Guardia di Finanza, in collaborazione con la Polizia di Stato**, nell'ambito dell'operazione denominata *"Faked Affair"*, iniziata nell'aprile 2014, ha disarticolato un'organizzazione per delinquere dedita a furti in appartamento, truffe e ricettazione. E' stata eseguita un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di n. 8 soggetti di nazionalità albanese, rumena e italiana ed arrestato un ulteriore soggetto, deferito all'A.G. per i reati di cui agli artt. 10, 12 e 14 della L. 497/74, art. 23 della L. 110/75 e artt. 648 e 697 c.p. . L'attività è scaturita da distinte indagini condotte dalle due Forze di Polizia, successivamente confluite in un unico procedimento penale coordinato dal medesimo magistrato inquirente.

**27 aprile 2015 - Brescia - La Polizia di Stato** ha tratto in arresto per detenzione ai fini di spaccio di stupefacenti 3 cittadini marocchini trovati in possesso di kg. 34 di hashish.

**28 aprile 2015 - Lumezzane (BS) - La Polizia di Stato** ha tratto in arresto, in flagranza di reato, 4 soggetti di origine palermitana, responsabili di tentata rapina in danno di una filiale dell'Istituto di Credito BNL di quel capoluogo.

**1° luglio 2015 - Brescia - La Guardia di Finanza**, nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata *"Porte Franche"*, ha tratto in arresto un corriere di stupefacenti, di origine francese reo di aver ingerito e trasportato 50 ovuli contenenti sostanza stupefacente del tipo cocaina, per un peso complessivo di oltre 1,3 chilogrammi. Nel medesimo contesto, è stato sottoposto ad arresto un ulteriore soggetto, già indagato, per aver partecipato attivamente a tutte le fasi dell'accordo per l'organizzazione, l'importazione e la successiva cessione dello stupefacente sul territorio italiano.

**1° luglio 2015 - Brescia, Bergamo, Milano, Piacenza, La Spezia - La Guardia di Finanza**, nell'ambito dell'attività di servizio denominata *"Laguna"*, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di n. 10 soggetti di nazionalità albanese e italiana, responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati tributari, riciclaggio, reimpiego di denaro di provenienza illecita, bancarotta fraudolenta, trasferimento fraudolento di valori e reati contro la pubblica amministrazione. Sono stati inoltre sottoposti a sequestro beni, consistenti in società, immobili, autovetture, nonché somme di denaro, per un valore pari a 10 milioni di euro circa.

**21 luglio 2015 - Brescia - Trento - Milano - Bolzano - La Polizia di Stato**, coadiuvata dall'Arma dei Carabinieri, ha eseguito 11 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti cittadini albanesi e macedoni, responsabili di associazione a delinquere finalizzata ai furti e alle rapine in abitazione. I predetti sono responsabili di 40 eventi delittuosi commessi nelle province del Nord Est, tra il 2014 e 2015.

**16-26 agosto 2015 - Brescia - La Polizia di Stato** ha eseguito un fermo di indiziato di delitto nei confronti di un cittadino pakistano e di un indiano, responsabili dell'omicidio, a colpi di arma da fuoco, di una coppia di coniugi titolari di una pizzeria. Il 26 agosto 2015, nel contesto delle indagini in corso relative al duplice omicidio, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, emessa dalla competente Autorità giudiziaria, nei confronti di due cittadini di nazionalità indiana, responsabili, a vario titolo, dei reati di concorso in omicidio plurimo premeditato ai danni dei citati coniugi, concorso in tentato omicidio ai danni di un cittadino albanese, dipendente della pizzeria, ferito gravemente il 1° luglio 2015, nonché dei delitti di ricettazione e detenzione e porto abusivo di armi da fuoco.

**15 settembre 2015 - Brescia - La Polizia di Stato** in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dalla competente Autorità giudiziaria nei confronti di 8 soggetti, italiani ed albanesi, responsabili di 13 rapine, compiute, tra il mese di dicembre 2014 e il mese di febbraio 2015, ai danni di sale scommesse.

**18 settembre 2015 - Brescia - La Polizia di Stato** ha dato esecuzione ad un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, emessa dal GIP del Tribunale di Brescia, nei confronti di 6 soggetti di nazionalità albanese, appartenenti a due diverse batterie criminali, responsabili di più di 20 furti in abitazione commessi nella provincia di Brescia e di ricettazione.

**7/28 settembre 2015 - Brescia - La Guardia di Finanza** ha concluso un'indagine antidroga avviata nel mese di ottobre 2013 che ha permesso di disarticolare due gruppi criminali -albanese ed italo-albanese, dediti al traffico di cocaina e marijuana. L'operazione, diretta dalla Procura della Repubblica di Brescia, ha interessato le province di Brescia, Bergamo, Ferrara, Milano e Bolzano ha portato all'esecuzione di 13 arresti e di un'ordinanza di custodia cautelare emessa dal G.I.P. di Brescia nei confronti di ulteriori 6 persone, di cui 5 in carcere e 1 in detenzione domiciliare. Il provvedimento cautelare ha colpito i vertici e i gregari del gruppo criminale albanese, di cui risultano denunciati 10 responsabili, che aveva radicato la propria attività tra le province di Brescia e Bolzano.

□ **ottobre 2015 - Brescia - La Polizia di Stato** ha tratto in arresto, in flagranza di reato, un cittadino tunisino ed uno di origine senegalese, trovati in possesso di gr. 500 circa di sostanza stupefacente del tipo eroina.

2□ **noembre 2015 - Brescia - La Polizia di Stato** ha tratto in arresto per detenzione ai fini di spaccio di stupefacenti 2 cittadini marocchini poiché trovati in possesso di gr.10,89 di cocaina e della somma di euro 600,00 in contanti, provento dell'attività di spaccio.

□ **dicembre 2015 - La Polizia di Stato** ha tratto in arresto 3 soggetti, 2 tunisini e 1 ungherese trovati in possesso di gr. 465,72 di eroina.

**28 dicembre 2015 - La Polizia di Stato** a seguito della conclusione dell'attività d'indagine denominata "Taxi Driver", ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di un cittadino tunisino ritenuto responsabile di spaccio di stupefacenti.

Per quanto concerne il territorio di Orzinuovi dalla relazione di cui sopra non si rilevano avvenimenti criminosi di particolare rilievo né episodi o situazioni che possano far pensare a ipotesi di corruzione di chieffesia nei confronti di dipendenti e amministratori del Comune.

In generale, non si è a conoscenza di casi, nel passato recente, di fattispecie corruttive avvenute nell'ambito del Comune di Orzinuovi, che abbiano interessato i dipendenti o gli amministratori comunali, né i mass media hanno mai fornito notizie fondate in tal senso.

Per quanto riguarda le fonti interne, dalla sommaria analisi delle dinamiche socio territoriali, svolta con il supporto della Polizia Locale, in stretta collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, il territorio comunale non sembra, a prima vista, essere contagiato dalla criminalità organizzata di tipo mafioso e similare per quanto sia oggetto di attività di ordinaria microcriminalità, anche organizzata (furti di rame, furti con scasso in abitazioni private e negozi, spaccio di stupefacenti, prostituzione, altri reati di tipo predatorio).

Nel Comune, in linea con quanto accade su tutto il territorio lombardo, si assiste ad un costante flusso migratorio, con insediamenti stabili di diverse etnie straniere, che determina vari problemi di media complessità, con ricadute sul sistema dei servizi sociali. Dal punto di vista economico, si può parlare di uno sviluppo tecnologico, commerciale, industriale ed imprenditoriale di media portata.

Per un quadro più completo dell'economia orceana si rimanda all'analisi del contesto esterno effettuata all'interno del Documento Unico di Programmazione (DUP).

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

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione.

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

L'analisi del contesto interno è incentrata:

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

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

### **2.2.1. La struttura organizzativa**

Il Comune di Orzinuovi è catalogato come "piccolo Comune", avendo un numero di abitanti pari a 12.598 al 31/12/2019, quindi inferiore a 15 mila.

La struttura organizzativa del Comune, nel rispetto del principio di flessibilità, è articolata nelle seguenti unità organizzative caratterizzate da funzioni finali omogenee o affini:

- **Aree:** sono le unità organizzative di massimo livello strutturate in settori e sono identificate con riferimento ai grandi ambiti di intervento dell'attività dell'ente, tenuto conto del grado di interdipendenza tra i settori e delle specificità proprie di talune funzioni.
- **Settori:** sono unità organizzative complesse interne all'area, dotate di autonomia operativa, che gestiscono l'attività amministrativa in specifici ambiti della materia o delle materie trattate dall'area di appartenenza.

L'articolazione della struttura del Comune è improntata a criteri di massima flessibilità, tesi a garantirne il tempestivo ed idoneo adeguamento al mutare delle funzioni, dei programmi e degli obiettivi.

Il Comune ha sottoscritto una convenzione con il Comune di Orzivecchi per il servizio di segreteria comunale.

Il Segretario comunale esercita il ruolo e le funzioni previste dall'art.97 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267.

In particolare, il Segretario comunale sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei Responsabili di Area e ne coordina l'attività.

### **Le Aree di attività**

Le Aree di attività rappresentano le unità operative di massimo livello del Comune.

Le Aree di attività sono così individuate:

- Area finanziaria;
- Area servizi tecnici e gestione del patrimonio;
- Area servizi generali;
- Area servizi ai cittadini
- Area commercio, attività produttive, agricoltura, sviluppo del territorio e sicurezza.

Alla direzione di ogni Area di attività il Sindaco nomina un dipendente comunale di Categoria D che, non avendo questo Ente dirigenti, è automaticamente titolare di *posizione organizzativa* ai sensi dell'art.17 del CCNL funzioni locali 21.05.2018.

Tale dipendente viene indicato come *Responsabile di Area*.

Per l'anno 2020 il Sindaco con proprio atto ha nominato i Responsabili di Area come segue:

- rag. *Claudia Cucchi*, quale Responsabile dell'Area finanziaria;
- ing. *Gianandrea Delindati*, quale Responsabile dell'Area tecnica e gestione del territorio;
- dott. *Stefano Ottobri*, quale Responsabile dell'area servizi generali.
- dott.ssa *Cristina Previtali*, quale Responsabile dell'Area servizi ai cittadini
- dott. *Gianfranco Antonelli*, quale Responsabile dell'Area commercio, attività produttive, agricoltura, sviluppo del territorio e sicurezza.

I *Responsabili di Area* sono identificati come centri di responsabilità e si identificano con i centri di costo e di responsabilità che vengono determinati in sede di affidamento del **Piano Esecutivo di Gestione**.

I Responsabili di Area operano con ampia autonomia decisionale in ordine agli obiettivi del **Piano Esecutivo di Gestione** che devono essere conseguiti in quanto predeterminati. La istituzione, la modifica e la soppressione delle *Aree di attività* spettano alla Giunta comunale nel rispetto dei criteri generali di organizzazione fissati dal Consiglio comunale.

### **L'organigramma dell'ente**

Il prospetto che segue riporta l'organigramma dell'ente come rilevato con deliberazione di Giunta comunale n. 267 del 16.12.2019 avente ad oggetto: "*Approvazione del Piano triennale dei fabbisogni di personale 2020/2021/2022 – Revisione struttura organizzativa dell'Ente, ricognizione annuale delle eccedenze di personale e programmazione dei fabbisogni di personale*"

| ORGANIGRAMMA con indicazione posti coperti e posti vacanti                                                                                                                        |                                                |                                                                                     |                              |                                                   |                 |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------|-----------|
| N°                                                                                                                                                                                | area                                           | settore                                                                             | nominativo                   | profilo                                           | Pos econ        | Part-time |
| 1                                                                                                                                                                                 | Area Servizi Tecnici e Gestione del Patrimonio | Responsabile d'Area - PO                                                            | Gianandrea Delindati         | Istruttore Direttivo                              | D6              |           |
| 2                                                                                                                                                                                 |                                                | Lavori Pubblici                                                                     | Imerio Deldossi<br>VACANTE   | Istruttore Direttivo<br>istruttore amministrativo | D6<br>C         |           |
| 3                                                                                                                                                                                 |                                                | Patrimonio, Ecologia e servizi Tecnologici                                          | Armando Marchini             | Istruttore Tecnico                                | C4              |           |
| 4                                                                                                                                                                                 |                                                |                                                                                     | Roberta Pezzola              | Istruttore Amministrativo                         | C5              | 70%       |
| 5                                                                                                                                                                                 |                                                |                                                                                     | Giorgio Riccardi             | Istruttore Tecnico                                | C5              |           |
| 6                                                                                                                                                                                 |                                                |                                                                                     | Vanda Tedoldi                | Istruttore Direttivo                              | D6              | 70%       |
| 7                                                                                                                                                                                 |                                                |                                                                                     | Tiziano Colombi              | Operaio specializzato                             | B5              |           |
| 8                                                                                                                                                                                 |                                                |                                                                                     | Armando Sola                 | Operaio specializzato                             | B4              |           |
| 9                                                                                                                                                                                 |                                                |                                                                                     | Piermario Valsecchi          | Operaio specializzato                             | B5              |           |
| 10                                                                                                                                                                                |                                                | Urbanistica-Edilizia privata                                                        | Sonia Cò                     | Istruttore Tecnico                                | C5              |           |
| 11                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Maura Gavazzoni              | Istruttore Tecnico                                | C6              |           |
| 12                                                                                                                                                                                | Area finanziaria                               | Responsabile d'Area - PO                                                            | Claudia Cucchi               | Istruttore Direttivo                              | D3              |           |
| 13                                                                                                                                                                                |                                                | Ragioneria                                                                          | Carlotta Bettariga           | Istruttore Direttivo                              | D6              |           |
| 14                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Alessandra Sala              | Collaboratore Amministrativo                      | B4              | 50%       |
| 15                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Daniela Turotti              | Istruttore Amministrativo                         | C6              | 70%       |
|                                                                                                                                                                                   |                                                |                                                                                     | VACANTE (1)                  | Collaboratore Amministrativo                      | B3              |           |
|                                                                                                                                                                                   |                                                | VACANTE (2)                                                                         | Istruttore amministrativo    | C                                                 |                 |           |
| 16                                                                                                                                                                                |                                                | Tributi                                                                             | Anna Maria Lorandi           | Istruttore Amministrativo                         | C5              | 70%       |
| 17                                                                                                                                                                                |                                                | Mariella Moro                                                                       | Collaboratore Amministrativo | B8                                                |                 |           |
| 18                                                                                                                                                                                | Area Servizi ai Cittadini                      | Responsabile d'Area - PO                                                            | Cristina Previtali           | Istruttore Direttivo                              | D2              |           |
| 19                                                                                                                                                                                |                                                | Settore Demografico                                                                 | Gianfranca Cesareni          | Collaboratore Amministrativo                      | B8              | 70%       |
| 20                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Rosella Dragoni              | Istruttore Amministrativo                         | C4              |           |
| 21                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Alessandra Feliziani         | Istruttore Amministrativo                         | C3              |           |
| 22                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Lidia Gorlani                | Collaboratore Amministrativo                      | B8              |           |
| 23                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Alice Martinetti             | Collaboratore Amministrativo                      | B4              |           |
|                                                                                                                                                                                   |                                                |                                                                                     | VACANTE (2)                  | istruttore amministrativo                         | C               |           |
| 24                                                                                                                                                                                |                                                | Settore Sociali e Pubblica Istruzione                                               | Mara Grandi                  | Istruttore Amministrativo                         | C4              |           |
| 25                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Giovanna Taverna             | Istruttore Amministrativo                         | C2              |           |
| 26                                                                                                                                                                                | Area Servizi Generali                          | Responsabile d'Area - PO                                                            | Stefano Ottobri              | Istruttore Direttivo                              | D4              |           |
| 27                                                                                                                                                                                |                                                | Settore Segreteria Generale                                                         | Giovanna Buccelli            | Collaboratore Amministrativo                      | B8              |           |
| 28                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Barbara Regazzi              | Istruttore Amministrativo                         | C4              |           |
| 29                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Rosalba Vai                  | Istruttore Amministrativo                         | C2              | 70%       |
| 30                                                                                                                                                                                |                                                | Settore Personale                                                                   | Giovanni Battista Simonini   | Istruttore Amministrativo                         | C5              |           |
| 31                                                                                                                                                                                |                                                | Settore CED                                                                         | Roberto Amighetti            | Istruttore Direttivo                              | D2              | 70%       |
| 32                                                                                                                                                                                |                                                | Settore Cultura                                                                     | Maria Grazia Ghirardi        | Istruttore Direttivo                              | D6              |           |
| 33                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Francesca Quaranta           | Collaboratore Amministrativo                      | B5              |           |
|                                                                                                                                                                                   |                                                |                                                                                     | VACANTE (2)                  | istruttore amministrativo                         | C               |           |
| 34                                                                                                                                                                                |                                                | Protocollo e centralino                                                             | Paolo Cazzuli                | Collaboratore Amministrativo                      | B4              | 90%       |
| 35                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Annalisa Viviani             | Collaboratore Amministrativo                      | B6              |           |
| 36                                                                                                                                                                                |                                                | Area Commercio, Attività Produttive Agricoltura Sviluppo del Territorio e Sicurezza | Responsabile d'Area - PO     | Gianfranco Antonelli                              | Vice Segretario | D6        |
| 37                                                                                                                                                                                | Commercio                                      |                                                                                     | Luisa Mondini                | Istruttore Amministrativo                         | C5              |           |
|                                                                                                                                                                                   |                                                |                                                                                     | VACANTE (2)                  | istruttore amministrativo                         | C               |           |
| 38                                                                                                                                                                                | Settore Polizia Locale                         | Comandante P.L.                                                                     | Vittorio Paloschi            | Comandante Agenti di P.L.                         | D5              |           |
| 39                                                                                                                                                                                |                                                | Agenti di P.L.                                                                      | Anna Fava                    | Agente di P.L.                                    | C4              |           |
| 40                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Daniele Guaschi              | Agente di P.L.                                    | C4              |           |
| 41                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Nicola Losi                  | Agente di P.L.                                    | C2              |           |
| 42                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Marco Mariani                | Agente di P.L.                                    | C1              |           |
| 43                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Ivo Merlini                  | Agente di P.L.                                    | C4              |           |
| 44                                                                                                                                                                                |                                                |                                                                                     | Marco Zana                   | Agente di P.L.                                    | C2              |           |
|                                                                                                                                                                                   |                                                |                                                                                     | VACANTE (3)                  | Agente di P.L.                                    | C1              |           |
| (1)= si tratta di posto per il quale è stata attivata mobilità senza esito e per il quale si procederà tramite concorso pubblico                                                  |                                                |                                                                                     |                              |                                                   |                 |           |
| (2)= si tratta di posti che sono stati individuati dai Responsabili di Area per la copertura nei tempi che la normativa consentirà e nel rispetto delle disponibilità di bilancio |                                                |                                                                                     |                              |                                                   |                 |           |
| (3)= si tratta di posto per il quale è in atto procedura concorso                                                                                                                 |                                                |                                                                                     |                              |                                                   |                 |           |

Il decreto del Ministro dell'Interno 10 aprile 2017 "Individuazione dei rapporti medi dipendenti-popolazione validi per gli enti in condizioni di dissesto, per il triennio 2017-

2019” prevede che per i Comuni aventi popolazione da 10.000 a 19.999 il rapporto medio dipendenti/abitanti è fissato in 1 dipendente ogni 158 abitanti (1/158).

Il Comune di Orzinuovi al 31.12.2018 aveva n. 12.520 abitanti ed ha oggi n. 42 dipendenti in servizio (di cui 9 a tempo parziale).

Il rapporto medio dipendenti/abitanti è attualmente fissato per questo Ente in 1 dipendente ogni 298 abitanti (1/298 anziché in 1/158) ben al di sotto di quello fissato dal citato DM.

Il Comune dovrebbe avere n. 79 dipendenti anziché i 42 attualmente in servizio (senza tenere conto del fatto che 9 dipendenti sono a tempo parziale);

Il PEG 2020/2022 (che include il *Piano della performance* ed il *Piano degli obiettivi*) del Comune di Orzinuovi sarà predisposto tenuto conto del fatto che la carenza di personale, rispetto ai parametri del citato DM, è particolarmente significativa e si traduce, oggettivamente, in una seria difficoltà a garantire servizi e adempimenti nei tempi previsti e nelle migliori modalità possibili.

### **2.2.2. Funzioni e compiti della struttura**

La struttura organizzativa è chiamata a svolgere tutti i compiti e le funzioni previste dall'ordinamento.

In primo luogo, a norma dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL) spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici:

- dei servizi alla persona e alla comunità;
- dell'assetto ed utilizzazione del territorio;
- 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;
- 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.

### **2.3. La mappatura dei processi**

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

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

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

Secondo il PNA, un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

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

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

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

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

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

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "*aree di rischio*", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

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

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

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici “*Aree di rischio*” proposte dal PNA, il presente prevede un’ulteriore area definita “*Altri servizi*”. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA.

Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

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

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

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT ha costituito e coordinato un “Gruppo di lavoro” composto dai Responsabili di Area nominati dal Sindaco ai fini della mappatura dei processi a rischio.

Data l’approfondita conoscenza da parte di ciascun Responsabile di Area dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, è stato possibile enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**” (**Allegato A**).

Tali processi, poi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l’indicazione dell’input, delle attività costitutive il processo, e dell’output finale) e, infine, è stata registrata l’unità organizzativa responsabile del processo stesso.

### 3 - Valutazione e trattamento del rischio

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

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

#### 3.1. Identificazione

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

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

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è essenziale. Infatti, i vari Responsabili di Area, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l’identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre, è opportuno che il RPCT, “*mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi*”.

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

L'oggetto di analisi è l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.

Dopo la “mappatura”, l'oggetto di analisi può essere: l'intero processo; ovvero le singole attività che compongono ciascun processo.

Secondo l'Autorità, *“Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti”*. L'ANAC ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato almeno dal “processo”. In tal caso, i processi rappresentativi dell'attività dell'amministrazione *“non sono ulteriormente disaggregati in attività”*. *Tale impostazione metodologica è conforme al principio della “gradualità”*. L'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”*.

Come già precisato, secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT ha costituito e coordinato un “Gruppo di lavoro” composto dai Responsabili di Area.

Data la dimensione organizzativa contenuta dell'ente, il Gruppo di lavoro ha svolto l'analisi per singoli “processi” (senza scomporre gli stessi in “attività”, fatta eccezione per i processi relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture).

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi *“è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative”*.

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

Il “Gruppo di lavoro”, costituito e coordinato dal RPCT, ha applicato principalmente le metodologie seguenti:

- in primo luogo, la partecipazione degli stessi Responsabili di Area, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, al Gruppo di lavoro;
- quindi, i risultati dell'analisi del contesto;
- le risultanze della mappatura;
- l'analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili;
- segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o con altre modalità.

Identificazione dei rischi: una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPCT.

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

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

Il "Gruppo di lavoro", costituito e coordinato dal RPCT, composto dai Responsabili di Area ha prodotto un **catalogo dei rischi principali**.

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

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave individuato dal Gruppo di lavoro.

Nel catalogo dei rischi sono inseriti anche i rischi relativi a processi che non sono momentaneamente svolti nell'Ente o che sono svolti da soggetti terzi.

### **3.2. Analisi del rischio**

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

- comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione;
- stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

#### Fattori abilitanti

L'analisi è volta a comprendere i "fattori abilitanti" la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause" dei fenomeni di malaffare).

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro.

L'Autorità propone i seguenti esempi:

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

#### Stima del livello di rischio

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

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

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

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

- *Approccio qualitativo*: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.
- *Approccio quantitativo*: nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

Secondo l'ANAC, *“considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza”*.

### Criteri di valutazione

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

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

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

Gli indicatori sono:

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

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

Il “Gruppo di lavoro”, coordinato dal RPCT, composto dai Responsabili di Area, ha fatto uso dei suddetti indicatori.

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

Nell'analisi dei rischi sono inseriti anche i rischi relativi a processi che non sono momentaneamente svolti nell'Ente o che sono svolti da soggetti terzi.

#### Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, *“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”.

Le valutazioni devono essere suffragate dalla “motivazione del giudizio espresso”, fornite di “evidenze a supporto” e sostenute da “dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi” (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

L'ANAC ha suggerito i seguenti “dati oggettivi”:

- i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti);
- le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc.;
- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).

Infine, l'Autorità ha suggerito di *“programmare adeguatamente l'attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità”* e, laddove sia possibile, consiglia *“di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie”* (Allegato n. 1, pag. 30).

La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT.

Come già precisato, il "Gruppo di lavoro" ha applicato gli indicatori di rischio proposti dall'ANAC.

Il “Gruppo di lavoro” coordinato dal RPCT e composto dai Responsabili di Area ha ritenuto di procedere con la metodologia dell'**“autovalutazione”** proposta dall'ANAC (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29).

Si precisa che, al termine dell'“autovalutazione” svolta dal Gruppo di lavoro, il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

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

Tutte le “valutazioni” espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra (**“Motivazione”**) nelle suddette schede (**Allegato B**). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

#### Misurazione del rischio

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

L'ANAC sostiene che sarebbe *"opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi"*.

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia "qualitativa" è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso. *"Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte"* (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30).

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

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

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

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

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

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

Il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha applicato gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

Il Gruppo ha espresso la misurazione, di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

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

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

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

### **3.4. La ponderazione**

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

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

Nella fase di ponderazione si stabiliscono:

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

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l’esposizione di processi e attività alla corruzione. *“La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti”*. Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di *“rischio residuo”* che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

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

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

In questa fase, il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha ritenuto di:

- 1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio A++ ("rischio altissimo") procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- 2- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione A++, A+, A.

### 3.5. Trattamento del rischio

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

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

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

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

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

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

L’individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il “cuore” del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero tuttavia che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata. In conclusione, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

### **3.5.1. Individuazione delle misure**

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

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti. L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi.

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

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

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

Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013); è, invece, di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

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

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

L'individuazione delle misure di prevenzione non deve essere astratta e generica. L'indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, 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 dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

**1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione:** al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima

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

**2- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio:** l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo);

**3- sostenibilità economica e organizzativa delle misure:** l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:

a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;

b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

**4- adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:** l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un n. significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

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

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, secondo il PNA, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio A++.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate **"Individuazione e programmazione delle misure" (Allegato C)**.

Le misure sono elencate e descritte nella **colonna E** delle suddette schede.

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

Le principali misure, inoltre, sono state ripartite per singola "area di rischio" (**Allegato C1**).

### **3.5.2. Programmazione delle misure**

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

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

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

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

- **fasi o modalità di attuazione della misura:** laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- **tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi:** la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- **responsabilità connesse all'attuazione della misura:** in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- **indicatori di monitoraggio e valori attesi:** al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

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

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

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

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella **colonna F** ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

### 4.1. Trasparenza

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

Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016:

*“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”*

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

### 4.2. Accesso civico e trasparenza

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

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

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

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

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

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

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Il nuovo accesso “generalizzato” non ha sostituito l'accesso civico “semplice” disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal “Foia”.

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

Al contrario, l'accesso generalizzato *“si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che*

*incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)".*

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

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo. La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato. E' quella di porre *"i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari"*. Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *"interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*.

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio *"allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*.

*"Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi"* (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

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

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa:

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

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

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

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di *"disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato"*.

In sostanza, si tratterebbe di:

- individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;

- disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

In attuazione di quanto sopra, questo Ente dovrà dotarsi al più presto del regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso.

Inoltre, l'Autorità, *“al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso”* invita le amministrazioni *“ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative”*. Quindi suggerisce *“la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti”* (ANAC deliberazione 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il *“registro delle richieste di accesso presentate”* da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC svolge il monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. A tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, *“cd. registro degli accessi”*, che le amministrazioni *“è auspicabile pubblicarlo sui propri siti”*.

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione.

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in *“amministrazione trasparente”*, *“altri contenuti – accesso civico”*.

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

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

Con determinazione del Segretario generale n. 108 del 08/03/2018 è stato istituito il *“Registro delle richieste di accesso”* presentate ai sensi della Legge n. 241/1990 e dell'art. 5 comma 1 e 2 del D. Lgs. 33/2013 ed è stato individuato il Responsabile della tenuta del suddetto, pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente nella sottosezione *“Altri contenuti – Accesso Civico”*.

Del diritto all'accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell'ente.

A norma del d.lgs. 33/2013 in *“Amministrazione trasparente”* sono pubblicati:

- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico;
- il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico;
- il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

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

#### **4.3. Trasparenza e privacy**

Dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 *“relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e*

*che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)” (di seguito RGPD).*

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

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

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

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento. Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.

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

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

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

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

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

#### **4.4. Comunicazione**

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.

È necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, 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.

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

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 PA.

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 (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "trasparenza, valutazione e merito" (oggi "amministrazione trasparente").

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, fax, ecc.).

#### **4.5. Modalità attuative**

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

Come noto, 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.

Oggi 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, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310.

Rispetto alla deliberazione 1310/2016, le tabelle di questo piano sono composte da sette colonne, anziché sei.

Infatti, è stata aggiunta la "**Colonna G**" (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.

Le tabelle, composte da sette colonne, recano i dati seguenti:

- Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;
- Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

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

#### Nota ai dati della Colonna F:

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.

L'aggiornamento di alcuni dati deve essere "tempestivo". Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto relativo che può dar luogo a comportamenti anche molto difformi.

Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue: è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 10 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

#### Nota ai dati della Colonna G:

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 di Area degli uffici indicati nella colonna G ovvero del personale formalmente individuato allo scopo.

I dirigenti responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili di Area degli uffici indicati nella colonna G.

### **4.6. Organizzazione**

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal d.lgs. 33/2013, sono i Responsabili di Area individuati dal Sindaco.

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente". Ciascun Responsabile di Area è responsabile della trasmissione e della pubblicazione dei dati di competenza degli uffici della propria Area come indicati nella colonna G.

I responsabili di Area svolgono stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 e dal presente programma, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL.

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

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

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i Responsabili di Area possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

### **5 - Altri contenuti del PTPCT**

#### **5.1. Formazione in tema di anticorruzione**

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

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

A tal proposito si precisa che:

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

#### Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al RPCT il compito di individuare, di concerto con i Responsabili di Area, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

#### Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al RPCT il compito di individuare, di concerto con i Responsabili di Area, i soggetti incaricati della formazione.

#### Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al RPCT il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

#### 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 *online*, in remoto.

### **5.2. Codice di comportamento**

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

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

Con deliberazione della Giunta comunale n. 90 del 27/04/2015 è stato approvato il Codice di comportamento dei dipendenti del comune di Orzinuovi.

Sull'applicazione del Codice vigilano i Responsabili di Area ed il Segretario generale.

Le attività di vigilanza e di monitoraggio sull'applicazione del Codice di comportamento rientrano tra le azioni previste dal presente Piano di prevenzione della corruzione.

L'ente inserisce nei contratti per affidamenti di beni, servizi e lavori, sia in forma pubblica amministrativa che in forma di scrittura privata, comprese le lettere del commercio, e nei disciplinari di incarichi, per gli incarichi professionali 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, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici.

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

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

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

Il Comune di Orzinuovi, in ragione delle dimensioni dell'ente (numero di abitanti inferiori a 15 mila) e del numero limitato di personale operante al suo interno [n. 44 dipendenti, compresi i n. 5 responsabili P.O., da cui sottrarre n. 8 dipendenti in comando presso l'Unione BBO, afferenti alla Polizia Locale (n. 8)], non può attuare la rotazione del personale, in quanto ciò causerebbe inefficienza e inefficacia dell'azione amministrativa tale da precludere in alcuni casi la possibilità di erogare in maniera ottimale i servizi ai cittadini.

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'art. 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 dei funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

L'allegato n.2 della Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 *“Approvazione in via definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019”* al punto 5 individua le misure alternative nel caso di impossibilità di rotazione.

*“5. Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione*

*Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.*

*A titolo esemplificativo:*

- *potrebbero essere rafforzate le misure di trasparenza – anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria – in relazione al processo rispetto al quale non è stata disposta la rotazione*
- *potrebbero essere previste dal dirigente modalità operative che favoriscano una maggiore partecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;*
- *nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere preferiti meccanismi di condivisione delle fasi procedurali. Ad esempio il funzionario istruttore può essere affiancato da un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;*
- *potrebbe essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. Pertanto si suggerisce che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale;*
- *potrebbe essere programmata all'interno dello stesso ufficio una rotazione “funzionale” mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità;*
- *si potrebbe prevedere la “doppia sottoscrizione” degli atti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;*
- *si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio (ad esempio, lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi).*

Nell'anno 2020 l'Ente avvierà a titolo sperimentale le seguenti misure alternative alla rotazione:

- *per l'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo superiore ad € 5.000,00, salvo motivata impossibilità, si dovrà prevedere che la responsabilità del*

*procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal Responsabile di Area cui compete l'adozione del provvedimento finale;*

- *per l'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo superiore ad € 5.000,00, salvo motivata impossibilità, a garanzia della correttezza e legittimità, si dovrà prevedere la “doppia sottoscrizione” del provvedimento finale da parte del soggetto istruttore e da parte del Responsabile di Area cui compete l'adozione del provvedimento finale;*
- *per la concessione di contributi, sovvenzioni e beni di proprietà dell'Ente, salvo motivata impossibilità, si dovrà prevedere che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal Responsabile di Area cui compete l'adozione del provvedimento finale;*
- *per la concessione di contributi, sovvenzioni e beni di proprietà dell'Ente, salvo motivata impossibilità, a garanzia della correttezza e legittimità, si dovrà prevedere la “doppia sottoscrizione” del provvedimento finale da parte del soggetto istruttore e da parte del Responsabile di Area cui compete l'adozione del provvedimento finale;*

#### **5.4. Ricorso all'arbitrato**

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è sempre stato (e sarà) escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'art. 209, comma 2, del Codice dei contratti pubblici - d.lgs. 50/2016 e smi).

#### **5.5. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti**

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

Il Codice di Comportamento del Comune di Orzinuovi, così come l'apposita sezione del vigente Regolamento comunale di organizzazione uffici e servizi, individuano in modo esaustivo gli incarichi vietati ai dipendenti comunali e disciplinano l'obbligo di astensione ed il conflitto di interessi.

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

#### **5.6. Attribuzione degli incarichi dirigenziali**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del d.lgs. 165/2001 e smi.

L'Ente verifica la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali o equiparati e degli altri incarichi previsti dai capi III e IV del d.lgs. n. 39 del 2013.

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

L'accertamento sulla presenza di condizioni ostative avviene mediante acquisizione di dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'articolo 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'ente (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013)

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

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

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

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

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituersi 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.

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

I Responsabili di Area interessati dovranno disporre in merito alla verifica della veridicità di dette dichiarazioni.

### **5.8. Controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici**

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

L'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

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.

I Responsabili di Area interessati dovranno disporre in merito alla verifica della veridicità di dette dichiarazioni.

### **5.9. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)**

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

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

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

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, “nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione”, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, “condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

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

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

L'art. 54-bis delinea una “protezione generale ed astratta” che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei “necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni”.

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

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

Si prevede di diffondere specifica comunicazione per rendere noto ai dipendenti della possibilità di utilizzo dell'applicazione informatica Whistleblower l'ANAC, operativa dall'8 febbraio 2018, per l'acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti.

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:

**“B.12.1 - Anonimato.**

*La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.*

*La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.*

*Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:*

*consenso del segnalante;*

*la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;*

*la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.*

*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.12.2 - Il 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 sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;*

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

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

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

*può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere*

*un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;*

*l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;*

*il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.*

#### **B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.**

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

### **5.10. Protocolli di legalità**

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

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

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

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

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

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisava che *"mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)".*

I Responsabili di Area, anche su segnalazione del Sindaco e/o del Responsabile per la prevenzione della corruzione, valuteranno caso per caso l'opportunità di elaborare appositi protocolli di legalità da imporre in sede di gara ai concorrenti, in relazione all'importo e alla complessità della gara.

Per lavori, forniture o servizi di importo superiore ad € 1.000.000,000 è prevista, di norma e salvo eccezioni da motivare specificatamente, l'elaborazione di patti di integrità e protocolli di legalità.

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

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

I Responsabili di Area sono i soggetti cui compete il monitoraggio dei termini per la conclusione dei procedimenti ed ogni azione necessaria per il rispetto di detti termini.

Dei risultati del monitoraggio deve tenersi conto nelle valutazioni del personale dipendente e degli stessi Responsabili di Area.

Il Piano degli obiettivi deve prevedere tale monitoraggio quale obiettivo per i Responsabili di Area.

Nell'ambito del controllo successivo di regolarità amministrativa previsto dall'art.147-bis del D. Lgs. n.267/2000 si verifica anche il rispetto dei termini dei procedimenti. La misura è già operativa.

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

I Responsabili di Area sono i soggetti cui compete detto monitoraggio.

Ove ritenuto opportuno, l'esito di detto monitoraggio deve essere trasmesso sotto forma di una relazione sintetica al Sindaco ed al Responsabile della prevenzione della corruzione.

In particolare, si dovrà verificare l'esistenza di eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere e i titolari di P.O. e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti.

Il Piano degli obiettivi deve prevedere tale monitoraggio quale obiettivo per i Responsabili di Area.

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

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

Il *Regolamento per la concessione di contributi, sovvenzioni, sussidi ed ausili finanziari* è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione n. 32 del 09/10/2018.

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

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del d.lgs. 165/2001 e del regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi dell'ente approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 234 del 30.12.2005 e modificato da ultimo con deliberazione Giunta comunale n. 270 del 27/11/2017.

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

#### **5.15. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC**

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

Ai fini del monitoraggio, i Responsabili di Area collaborano con il *RPCT* monitorando l'attuazione del PTPC da parte il personale dipendente della propria area di appartenenza e fornendo ogni eventuale informazione che il *RPCT* ritenga utile e/o che sia da essi ritenuta utile.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 14 della legge n. 190/2012 il responsabile della prevenzione della corruzione redige una relazione annuale che offre il rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai P.T.P.C., la trasmette alla Giunta

comunale e ai Consiglieri comunali e provvede alla sua pubblicazione su Amministrazione Trasparente.

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

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

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

Sono tenuti all’osservanza delle prescrizioni in materia di anticorruzione e trasparenza le società partecipate e gli enti privati controllati e vigilati dal comune:

- PARCO OGLIO NORD
- COMUNITA’ DELLA PIANURA BRESCIANA FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE
- ASPM SORESINA SERVIZI SRL
- NUOVA ORCEANIA SRL

Il RPCT e l’Ufficio competente per i rapporti con le partecipate si attivano al fine di invitare gli enti controllati e partecipati dal Comune a rispettare la normativa ed, anche, al fine di attivare eventuali azioni consequenziali al mancato rispetto di detta normativa.