



COMUNE DI PIEVE SAN GIACOMO

Provincia di Cremona

Allegato alla deliberazione di G.C. n. 4 del 30.01.2024

Il Segretario Comunale
F.to Dott. Fabio Malvassori

PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2024 - 2026

SOTTOSEZIONE AL PIAO PUNTO 2.3: RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

Allegati:

Allegato A) – Misure Generali

Gestione del rischio:

- a) Metodologia di analisi del rischio**
- b) Aree di rischio dell'Ente**
- c) Settori-aree di rischio e processi**
- d) Mappatura e misure dei processi**
- e) Misure di prevenzione**

Allegato B) – Patto di Integrità

Allegato C) – Misure di Trasparenza

INTRODUZIONE AL PIAO

L'art. 6, comma 1, del D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113 ha introdotto nel nostro ordinamento il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), quale documento unico di programmazione e governance per le pubbliche amministrazioni, che assorbe una serie di piani e programmi già previsti dalla normativa, in particolare il Piano della Performance, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile e il Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale.

Si tratta di un'importante misura di semplificazione e ottimizzazione della programmazione pubblica nell'ambito del processo di rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni.

Il PIAO si pone l'obiettivo di assorbire, razionalizzare e semplificare la disciplina di riferimento e i relativi atti di pianificazione, inserendo in un unico documento la performance, i rischi corruttivi e la trasparenza, l'organizzazione del lavoro, la formazione del personale ed il fabbisogno del personale. Il PIAO è redatto nel rispetto del quadro normativo di riferimento relativo alla Performance (D.Lgs. 150/2009 e relative Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica), della normativa di prevenzione della corruzione (L. n. 190/2012, D.Lgs. n. 33/2013, D.Lgs. n. 39/2013, Piano nazionale anticorruzione - PNA e atti di regolazione generali adottati dall'ANAC) e di tutte le ulteriori specifiche normative di riferimento delle altre materie, dallo stesso assorbite, rispettando il modello di cui al Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione n. 132/2022, concernente la definizione del contenuto del PIAO.

Si tratta quindi di uno strumento dotato, da un lato, di rilevante valenza strategica e, dall'altro, di forte valore comunicativo, attraverso il quale l'Ente comunica alla collettività gli obiettivi e le azioni e i risultati che si vogliono ottenere rispetto alle esigenze di valore pubblico da soddisfare.

Sulla base del quadro normativo di riferimento e in una visione di transizione dall'attuale alla nuova programmazione, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2024 - 2026, ha quindi il compito principale di fornire, una visione d'insieme sui principali strumenti di programmazione operativa, al fine di coordinare le diverse azioni contenute nei singoli Piani.

Il PIAO ha valenza triennale e viene aggiornato annualmente.

SOTTOSEZIONE 2.3: RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

Con l'approvazione della L. n. 190/2012 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* è stato introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico per la prevenzione della corruzione, al fine di dare attuazione, tra l'altro, alla legge 3 agosto 2009, n. 116, con la quale è stata ratificata la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, la quale prevede che ciascuno Stato elabori e applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate.

La presente sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO costituisce il principale strumento per l'Ente di definizione della strategia decentrata di prevenzione della corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia a livello nazionale e alla luce degli indirizzi forniti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), da ultimo con il PNA 2022, adottato con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023 e con l'aggiornamento 2023 al PNA 2022, adottato con delibera n. 605 del 19 dicembre 2023. Con l'avvio della piena digitalizzazione dei contratti pubblici a partire dal 1° gennaio 2024, scattano anche le novità dal punto di vista degli obblighi di pubblicazione; Anac con delibera n. 601 del 19 dicembre 2023, ha aggiornato e integrato la delibera n. 264 del 20 giugno 2023 riguardante la trasparenza dei contratti pubblici. Il provvedimento individua gli atti, le informazioni e i dati del ciclo di vita dei contratti pubblici, oggetto di trasparenza.

Ad avviso di ANAC va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo. ANAC sottolinea come in quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale del Comune.

La prevenzione della corruzione e la trasparenza sono pertanto funzionali alla creazione del valore pubblico, in quanto, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa, si genera un progressivo miglioramento dell'attività istituzionale. In questo senso le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono a protezione del valore pubblico.

La sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza è stata predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sulla base degli obiettivi strategici in materia, definiti dall'organo di indirizzo.

La presente sottosezione, sulla base delle indicazioni del PNA, nonché del D.M. 30 giugno 2022, n. 132, è costituita dai seguenti contenuti:

- la valutazione di impatto del contesto esterno;
- la valutazione di impatto del contesto interno;
- la mappatura dei processi;
- l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi;
- la programmazione di misure organizzative per il trattamento del rischio;
- il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure;
- la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

2.3.1 I SOGGETTI COINVOLTI NELLA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

a) **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza:** svolge i compiti attribuiti dalla normativa in materia, dal PNA e dal presente Piano, elabora la proposta della Sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO e i suoi aggiornamenti e ne verifica l'attuazione e l'idoneità in posizione di autonomia e indipendenza. Il RPCT, al fine di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, si avvale della collaborazione di tutto il personale dipendente ed in particolare dei Responsabili di Servizio, che sono tenuti a fornirgli ogni informazione utile al fine della prevenzione della corruzione.

b) **Consiglio Comunale:** definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

c) **Giunta Comunale:** adotta il PIAO e i successivi aggiornamenti annuali ed individua, nell'ambito della definizione del programma esecutivo di gestione, gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione, raccordando in tal modo gli strumenti di programmazione.

d) **Responsabili di servizio:** partecipano al processo di gestione del rischio, osservano e fanno osservare le misure contenute nella presente sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO, collaborano con l'RPCT.

e) **Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA):** provvede all'aggiornamento annuale delle informazioni e dei dati identificativi del Comune presso l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti.

f) **Organismo Indipendente di Valutazione (OIV):** svolge i compiti propri connessi alla trasparenza amministrativa, attestando l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, esprime parere sul Codice di comportamento adottato dall'Amministrazione e verifica che la sottosezione Rischi corruttivi e

trasparenza del PIAO sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico/gestionale dell'ente e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 1, comma 8-bis, L. n. 190/2012; art. 44, D. Lgs. n. 33/2013).

g) **Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD)**: provvede ai compiti di propria competenza nei procedimenti disciplinari.

h) **Dipendenti** dell'Ente: partecipano attivamente ai processi di gestione dei rischi, collaborano con l'RPCT; osservano le misure contenute nella presente sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO, ai sensi dell'art 8 del D.P.R. n. 62/2013 e segnalano le situazioni di illecito.

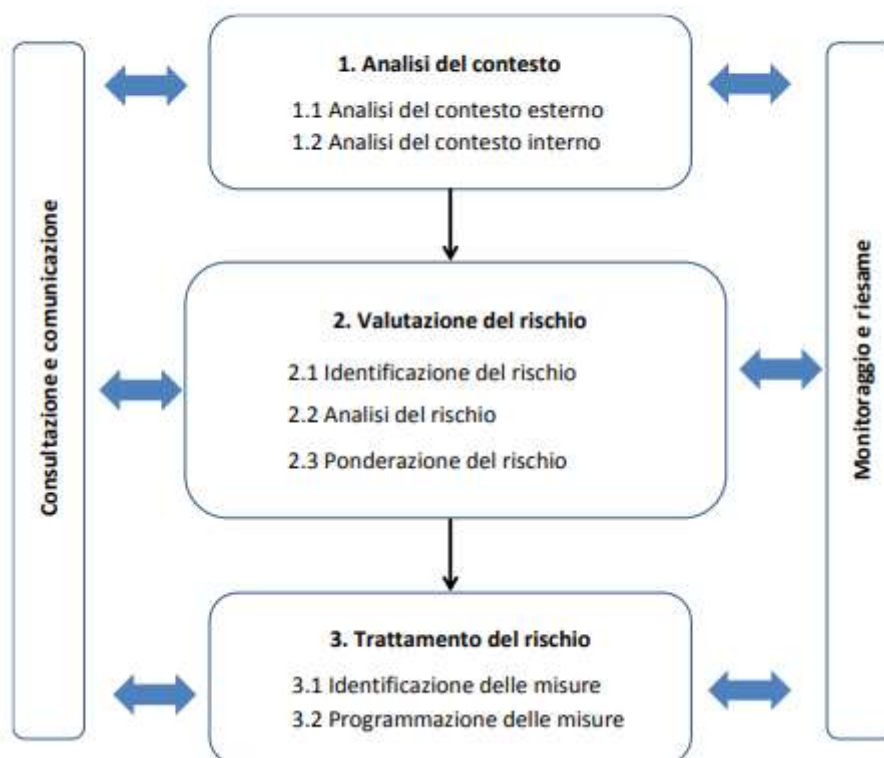
i) **Stakeholders**: hanno la possibilità di far pervenire proposte o suggerimenti nell'elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione al PIAO, che ogni anno viene messo in consultazione pubblica, mediante pubblicazione sul sito web del Comune.

2.3.2 LA GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI

Per la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo" l'approccio metodologico a cui fare riferimento è contenuto nell'allegato 1 del PNA 2019 "*Indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo*".

Il processo di gestione del rischio di corruzione si articola nelle fasi rappresentate nella seguente figura di cui al succitato documento:

Figura 1 – *Il processo di gestione del rischio di corruzione*



Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento. Le fasi centrali del sistema sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali (la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema).

Sviluppandosi in maniera "ciclica", in ogni sua ripartenza il ciclo deve tener conto, in un'ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

2.3.2.1 Analisi del contesto

La prima fase del processo di gestione del rischio è relativa all'analisi del contesto esterno ed 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). La valutazione di impatto del contesto esterno analizza se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente culturale, sociale ed economico nel quale l'amministrazione opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Sulle modalità di svolgimento di tali analisi e sui contenuti, il PNA 2022 rinvia alle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.

L'**analisi del contesto esterno** consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento, nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholders e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. Da un punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività: l'acquisizione dei dati rilevanti e l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

L'acquisizione dei dati è avvenuta consultando varie fonti, in particolare:

- la relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia (DIA) – secondo semestre 2022 (https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/wp-content/uploads/2023/09/DIA_secondo_semestre_2022Rpdf.pdf);
- le principali notizie di stampa nazionale;
- i principali provvedimenti adottati da ANAC;
- l'indice di corruzione percepito (Corruption Perception Index - CPI) elaborato da Transparency International per l'anno 2022 (<https://www.transparency.it/cosa-facciamo/ricerca-e-analisi/indice-percezione-corruzione>).

Dalle analisi dei dati in nostro possesso emerge che nel territorio comunale e nelle zone limitrofe non sono stati registrati casi rilevanti di criminalità organizzata. Tuttavia è opportuno mantenere sempre un livello alto di attenzione, dal momento che - come rilevato nella succitata relazione della DIA a pag. 262 - *“... Gli esiti delle attività investigative condotte negli ultimi anni confermano come il Veneto, fortemente industrializzato, vivace, produttivo e in ripresa economica, sia in grado di polarizzare e attrarre costantemente gli interessi delle organizzazioni criminali che, operando con proprie dimensioni imprenditoriali, tentano di intercettare nuove opportunità di business ...”*.

A completamento dell'analisi del contesto esterno, si rileva che, in merito alla percezione della corruzione, secondo il *Corruption Perception Index* (CPI) elaborato da *Transparency International*, l'Italia, per l'anno 2022, si posiziona, con un punteggio di 56 su 100¹, guadagnando 14 punti dal 2012.

Relativamente al contesto esterno riferito alla provincia di Cremona si ritiene opportuno riportare quanto comunicato dal Ministero dell'Interno nella informazione al Parlamento:

“PROVINCIA DI CREMONA

Per la sua favorevole posizione economico finanziaria, la provincia di Cremona è esposta agli

¹ L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International classifica i Paesi in base al livello di corruzione percepita nel settore pubblico, attraverso l'impiego di 13 strumenti di analisi e di sondaggi rivolti ad esperti provenienti dal mondo del business. Il punteggio finale è determinato in base ad una scala che va da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita).

interessi illeciti di soggetti riconducibili alla criminalità organizzata calabrese originari del crotonese e del reggino, presenti sul territorio e legati ad alcune cosche tra le quali la "Grande Aracri". Gli stessi sono dediti al narcotraffico, al riciclaggio ed all'infiltrazione del tessuto economico locale (appalti pubblici e privati) mediante la realizzazione di strutture societarie funzionali alla commissione di reati fiscali.

In particolare, la provincia in argomento, unitamente ad altre, è stata interessata, dall'esecuzione di alcuni 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). Le indagini, hanno consentito di far luce sulle condotte illecite di un sodalizio attivo nel settore delle costruzioni e del movimento terra. Nel corso dell'attività investigativa, sono stati documentati i rapporti tra il sodalizio di Cremona ed alcuni soggetti legati alla 'ndrangheta del crotonese considerati affiliati alla cosca "Grande Aracri".

I citati sodalizi, attivi prevalentemente nelle province più a nord dell'Emilia Romagna, hanno esteso i propri interessi criminali nella parte meridionale della Lombardia, in particolare nell'hinterland cremonese. L'edilizia risulta essere il settore verso cui viene indirizzata la maggiore attenzione, soprattutto attraverso la gestione di imprese maggiormente strutturate e la commissione di reati fiscali, fallimentari, di trasferimento fraudolento di valori e di usura. Gli sviluppi dell'operazione "Aemilia", hanno confermato la presenza di una criminalità organizzata riconducibile alle famiglie appartenenti alla 'ndrangheta calabrese e in particolare al già citato clan "Grande Aracri" di Isola Capo Rizzuto (KR), sodalizio interessato all'acquisizione, alla gestione ed al controllo di attività economiche nonché all'aggiudicazione illecita degli appalti. Inoltre, è stata riscontrata anche l'operatività di affiliati alle famiglie "Iannone" e "Mancuso", originarie dell'area compresa tra Cutro e Isola Capo Rizzuto (KR), impegnate nella gestione diretta o indiretta di diverse realtà imprenditoriali, funzionali alla commissione di vari reati (soprattutto di natura fiscale) e all'accumulazione di profitti illeciti, in parte destinati alla predetta cosca. Relativamente a Cosa nostra, è stata riscontrata la presenza sul territorio, di affiliati alla "famiglia" di Niscemi (CL). Nel mese di gennaio 2016, la Polizia di Stato ha eseguito una confisca nei confronti di due commercialisti calabresi, con studi in Milano e Crema, per aver procurato, ad una famiglia mafiosa siciliana stabilitasi in Lombardia, diversi prestanome al fine di ottenere fatture per operazioni inesistenti e per aver creato nuovi canali per la circolazione e il reinvestimento dei profitti derivanti dalla gestione illecita di alcune cooperative lombarde. Per quanto concerne l'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati (tema centrale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata), nel corso del 2016 l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha prodotto, nella provincia in argomento, risultati significativi per quanto riguarda il sequestro e la confisca di beni mobili e immobili.

Con riferimento alla presenza di gruppi criminali stranieri, i cinesi risultano coinvolti in casi di sfruttamento, in nero, della manodopera di connazionali, all'interno di aziende, specie nel settore tessile. Anche nello sfruttamento della prostituzione, si registra l'operatività di soggetti cinesi, oltre che di sudamericani, africani e dell'Est-Europa. Gli albanesi sono attivi anche nel traffico di sostanze stupefacenti. Sul territorio della provincia, le segnalazioni riferite a cittadini stranieri hanno inciso per il 35% circa sul totale delle persone denunciate e/o arrestate. I reati maggiormente incidenti sono le lesioni dolose, le rapine, i furti, le ricettazioni e i reati inerenti agli stupefacenti. Nell'anno 2016 sono stati complessivamente sequestrati 16,76 kg. di sostanze stupefacenti e 93 piante di cannabis. In particolare, sono stati intercettate hashish (Kg. 6,89), marijuana (kg. 7,52) e cocaina (kg. 2,12). Nello stesso periodo le persone denunciate all'Autorità Giudiziaria, in relazione a tali delitti sono state 142 di cui 74 di nazionalità italiana e 68 stranieri. Per il traffico di stupefacenti, nello stesso anno risultano esser state denunciate 142 persone. Per quanto attiene ai reati predatori, sono stati denunciati molti furti (numerosi quelli in abitazione, con destrezza e di autovetture) e rapine (specie quelle eseguite nella pubblica via), sebbene entrambi risultino in diminuzione rispetto al precedente anno. Questi delitti sono facilitati dalla particolare conformazione del territorio, costituito da numerosi e piccoli comuni collegati da una rete viaria complessa ed articolata che offre buone possibilità di fuga. Inoltre, anche le segnalazioni riferite ai danneggiamenti hanno fatto registrare un dato non trascurabile così come le lesioni dolose e le estorsioni."

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

Per quanto riguarda la struttura organizzativa dell'Ente e le principali funzioni da esso svolte si rinvia alla sezione 1 "*scheda anagrafica dell'amministrazione*" del presente nel PIAO.

La **mappatura dei processi** è una parte fondamentale dell'analisi di contesto interno, consistente nell'individuazione e analisi dei processi organizzativi.

Per processo si intende, come specificato da ANAC nel PNA 2019, allegato 1 "*una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)*".

Per la mappatura dei processi è stata coinvolta la struttura organizzativa, in quanto i Responsabili di Servizio hanno una conoscenza approfondita delle attività svolte dall'amministrazione.

I processi dall'amministrazione sono stati gradualmente esaminati, al fine di identificare le aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Per una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all'interno del PIAO è importante la realizzazione di una mappatura dei processi integrata, al fine di far confluire obiettivi di performance, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie.

La mappatura dei processi è stata condotta dall'Ente, come da indicazioni di ANAC, articolando l'attività nelle seguenti fasi:

1. identificazione,
2. descrizione,
3. rappresentazione.

1. Identificazione

Dapprima è stato identificato un elenco completo dei processi svolti dal Comune, cominciando da una rilevazione e classificazione di tutte le attività interne.

L'elenco dei processi poi è stato aggregato alle principali "aree di rischio" identificate da ANAC:

- a) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- b) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- c) contratti pubblici;
- d) acquisizione progressione del personale;
- e) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- f) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- g) incarichi e nomine;
- h) affari legali e contenzioso;
- i) gestione servizio demografico ed elettorale
- j) governo del territorio – pianificazione urbanistica;
- k) governo del territorio – edilizia privata
- l) PNRR

2. Descrizione

Dopo aver identificato i processi, gli stessi sono stati descritti evidenziando le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento, al fine di inserire dei correttivi. Il risultato è stato una

descrizione dettagliata del processo. Questo tipo di attività verrà aggiornato in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.

Per la descrizione dei processi sono stati presi in considerazione gli elementi indicati da ANAC nel PNA 2019, allegato 1.

3. Rappresentazione

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

La mappatura dei processi è stata effettuata da parte dell'Amministrazione per le aree di rischio individuate da ANAC e per le eventuali sotto-aree in cui queste si articolano, individuando, nell'allegato A) i processi a rischio corruttivo.

2.3.2.2 Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

Per ogni processo succitato è stata effettuata la valutazione del rischio, che si articola in tre fasi: l'identificazione, l'analisi e la ponderazione.

1. Identificazione degli eventi rischiosi

L'identificazione del rischio o, meglio, degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

Per identificare i rischi sono state svolte le seguenti attività:

- a) è stato definito l'oggetto di analisi nelle singole attività del processo;
- b) sono state utilizzate diverse tecniche di identificazione degli eventi rischiosi (analisi di documenti e procedure, incontri con il personale);
- c) sono stati individuati e formalizzati i singoli rischi.

2. Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo.

Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, attività che consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci.

I fattori abilitanti che sono stati valutati sono:

1. la presenza di misure di trattamento del rischio;
2. la mancanza di trasparenza;
3. l'eccessiva regolamentazione del processo;
4. la mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Il grado di incidenza di ciascun fattore abilitante è stato valutato mediante la seguente scala di misurazione ordinale:

- a) basso,
- b) medio,
- c) alto.

Il secondo obiettivo dell'analisi del rischio è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio, al fine di individuare i processi e le attività su cui concentrare le misure di trattamento.

Come indicato da ANAC, per stimare l'esposizione ai rischi, ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, è stato adottato un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

Coerentemente all'approccio qualitativo per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi è stata adottata una scala di misurazione ordinale su tre livelli:

- a) rischio basso;
- b) rischio medio;
- c) rischio alto.

3. Ponderazione dei rischi

La fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Al fine di valutare se e come mitigare il rischio, è necessario valutare il rischio residuo, ossia il rischio che persiste una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche sono state correttamente attuate. Nell'analizzare il rischio residuo si considera inizialmente la possibilità che il fatto corruttivo venga commesso in assenza di misure di prevenzione; successivamente, si analizzano le misure generali e specifiche che sono state già adottate dall'amministrazione valutandone l'idoneità e l'effettiva applicazione.

Nella valutazione del rischio, quindi, è necessario tener conto delle misure già implementate per poi concentrarsi sul rischio residuo.

Per ciascun processo di cui all'allegato A) al presente piano, è indicata la valutazione dei rischi determinata secondo la metodologia indicata.

2.3.2.3 Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio infine è la fase volta ad individuare i correttivi più idonei per prevenire i rischi, ossia quelle misure idonee a neutralizzare o almeno a ridurre il rischio di corruzione.

L'individuazione e la progettazione delle misure per la prevenzione della corruzione deve essere realizzata tenendo conto di alcuni aspetti fondamentali. In primo luogo, la distinzione tra misure generali e misure 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. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe altrettanto importanti e utili ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione dell'organizzazione.

Il trattamento del rischio è costituito da due fasi:

- 1) individuazione delle misure;
- 2) programmazione delle misure.

1. Individuazione delle misure

La prima e delicata fase del trattamento del rischio ha come obiettivo quello di identificare le misure di prevenzione. In questa prima fase del trattamento l'Amministrazione ha individuato, per quei rischi ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione collegate a tali rischi. ANAC, nell'allegato 1 del PNA 2019, indica, a titolo esemplificativo, le seguenti tipologie di misure che possono essere individuate come generali e 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”.

Ciascuna di queste categorie di misura può dare luogo, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, a misure sia “generali” che “specifiche”.

2. Programmazione delle misure

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, d'intesa con i Responsabili di Servizio, ha stabilito le “priorità di trattamento” in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi e partendo dalla consapevolezza che nessun rischio può essere totalmente azzerato, è stata programmata l'attuazione delle misure, in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

Al fine di evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili, le misure di trattamento sono state individuate avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse.

Per ciascun processo del presente piano sono delineate le misure specifiche di trattamento dei rischi individuati nei singoli processi.

A tutti i processi inoltre vanno applicate le misure generali di trattamento del rischio riportate nel paragrafo successivo.

2.3.3 LE MISURE GENERALI DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO

In questa sezione è contenuta la descrizione delle modalità di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione di carattere generale, che incidono trasversalmente sull'apparato complessivo della prevenzione della corruzione.

Tali misure, ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 62/2013, devono essere rispettate e attuate da tutti i dipendenti, unitamente alle prescrizioni contenute nella presente sezione Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO.

Per ogni misura, tenuto conto anche delle indicazioni fornite da ANAC con il PNA 2022 (pag. 33 e seguenti) è stato individuato:

1. l'obiettivo che si vuole perseguire con l'applicazione della misura,
2. l'indicatore di attuazione;
3. il risultato atteso dall'applicazione della misura;
4. il responsabile dell'applicazione della misura.

Gli uffici direttamente coinvolti monitorano periodicamente lo stato di realizzazione delle stesse, negli ambiti di rispettiva competenza, segnalando eventuali scostamenti dai risultati attesi.

Il RPCT, sulla base degli elementi acquisiti dagli uffici direttamente coinvolti nei monitoraggi, ha formulato una pianificazione ricomprendente tutte le misure che tenesse adeguatamente conto anche delle indicazioni contenute nei PNA 2019 e 2022, come aggiornato nell'anno 2023.

2.3.3.1 Codice di comportamento

a) Adozione del codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 ha previsto che il Governo definisse un “Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni” per assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione

dei fenomeni di corruzione e il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. In attuazione del suddetto articolo, il 16/4/2013 è stato emanato il D.P.R. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 5 dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001 dispone inoltre che ciascuna Amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, i cui contenuti integrano i doveri di comportamento previsti dal D.P.R. 62/2013. L'Ente pertanto ha adottato il codice di comportamento del Comune con deliberazione n. 16 del 02/03/2021, successivamente aggiornato con atto n. 76 del 16/11/2022.

Il 14 luglio 2023 sono entrate in vigore le modifiche al Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici, adottate con D.P.R. 81/2023. Le principali novità riguardano l'introduzione dei due nuovi articoli 11-bis e 11-ter, che trattano la materia dell'utilizzo delle tecnologie informatiche e dei social media, a tutela principalmente dell'immagine della pubblica amministrazione.

Fortemente innovativa è anche la parte che dà la possibilità alle amministrazioni di inserire nei codici da loro adottati, una "*social media policy*", al fine di individuare le condotte che possono danneggiare la reputazione delle amministrazioni. A tal fine l'RPCT ha provveduto ad inviare ai dipendenti una dispensa "Focus relativo all'etica ed alle regole comportamentali", richiamando i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare, ai sensi del DPR 62/2013 e DPR 81/2023.

Le disposizioni previste dal Codice di comportamento dovranno essere rispettate anche dai collaboratori esterni a qualsiasi titolo, dai titolari di organi, dal personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, dai collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

b) Meccanismi di denuncia delle violazioni del Codice di comportamento

Si rammenta che le violazioni del codice di comportamento sono fonte di responsabilità disciplinare accertata in esito a un procedimento disciplinare, con sanzioni applicabili in base ai principi di gradualità e proporzionalità, ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. n. 62/2013, fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali o contabili o amministrative.

In materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, trova applicazione l'art. 55-bis comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001.

c) Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'art. 55-bis, comma 4, del D.Lgs. n. 165/2001 e s. m. i.

2.3.3.2 Formazione in materia di anticorruzione

L'ente ha strutturato la formazione in materia di prevenzione della corruzione su due livelli:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità;
- 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, la gestione dei procedimenti, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'Amministrazione.

La formazione in tema di anticorruzione sarà erogata a tutti i dipendenti comunali mediante corsi di formazione da tenersi con frequenza almeno annuale.

Il D.P.R. 81/2023 tra le modifiche apportate al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ha previsto l'obbligo di programmare le attività formative specifiche anche in materia di etica e comportamento etico. Tali materie pertanto verranno comprese nella formazione dei dipendenti.

2.3.3.3 Gestione del conflitto di interessi: obblighi di comunicazione e di astensione

Come precisato da ANAC nel PNA 2019 “la tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione del conflitto di interessi. La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.”

La gestione del conflitto di interessi è disciplinata da diverse fonti normative (art. 6-bis della L. 241/1990, artt. 6, 7 e 14 del D.P.R. 62/2013 e, per i dipendenti del Comune dal Codice di comportamento dell'Ente, art. 16 del D.Lgs. 36/2023).

I soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo al proprio Responsabile dell'ufficio e di astenersi dall'attività o dalla partecipazione alla decisione. In questi termini il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione poi decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Ciò vuol dire che, ogni qual volta si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, il dipendente è tenuto a una comunicazione tempestiva al responsabile dell'ufficio di appartenenza che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto.

In sede di assunzione o di prima presa in servizio, l'ufficio personale provvede ad acquisire la dichiarazione di assenza del conflitto di interessi e le trasmette all'Ufficio di assegnazione, al fine di consentire al responsabile di poter effettuare una valutazione preliminare in merito alla sussistenza di un potenziale conflitto d'interesse ed assumere le iniziative più opportune.

Il PNA 2022 ha dedicato una sezione specifica al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici, dando indicazioni in merito all'ambito di applicazione della normativa e alle misure di prevenzione del conflitto di interessi da adottare in ogni stazione appaltante. Si ha conflitto d'interesse infatti quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione.

Il personale che versa nelle suddette ipotesi è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante e ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. La stazione appaltante ha uno specifico obbligo di vigilanza circa l'osservanza dei detti obblighi da parte del personale impiegato nell'espletamento delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici.

2.3.3.4 Autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra - istituzionali

La *ratio* della normativa relativa all'autorizzazione a poter svolgere, da parte dei dipendenti pubblici, attività extra-istituzionali si rinviene nella necessità di ottemperare al disposto costituzionale dell'art. 98 della Costituzione italiana, che sancisce il principio di esclusività del dipendente pubblico, il quale non può svolgere attività imprenditoriale, professionale o di lavoro autonomo e instaurare rapporti di lavoro alle dipendenze di terzi o accettare cariche o incarichi in società o enti che abbiano fini di lucro.

ANAC, nel PNA 2019 ricorda che *"in via generale i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentano i caratteri dell'abitudine e professionalità o esercitare attività imprenditoriali, secondo quanto stabilito agli articoli 60 e seguenti del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato"*.

Di conseguenza, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni potranno svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti, pubblici o privati, solo ove ricorra una specifica autorizzazione conferita dall'amministrazione di appartenenza mediante criteri oggettivi e predeterminati connessi alla specifica professionalità del soggetto.

Tra i criteri previsti per il rilascio dell'autorizzazione è compreso quello volto a escludere espressamente situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite.

A tal proposito è stato approvato dalla Giunta Comunale con atto n. 16 del 22.04.2014 il Regolamento per la disciplina degli incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali.

2.3.3.5 Inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali

Come noto, la disciplina dettata dal D.Lgs. n. 39/2013, concerne le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001. Il decreto delegato *de quo* prevede e disciplina una serie articolata di cause di inconferibilità e incompatibilità, con riferimento alle seguenti tipologie di incarichi:

- incarichi amministrativi di vertice;
- incarichi dirigenziali o di responsabilità, interni ed esterni, nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico;
- incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico.

L'A.N.AC., con delibera n. 833 del 3 agosto 2016, ha definito le Linee Guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

L'RPCT cura che nel Comune siano rispettate le disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013 e contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità previste dalla legge.

Inconferibilità

Qualora il RPCT venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del D.Lgs. n. 39/2013 o di una situazione di inconferibilità, deve avviare d'ufficio un procedimento di accertamento.

Nel caso di violazione delle norme sulle inconferibilità, la contestazione va fatta sia nei confronti dell'organo che ha conferito l'incarico sia del soggetto a cui l'incarico è stato conferito.

Il procedimento avviato nei confronti del suddetto soggetto deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio affinché possa garantirsi la partecipazione degli interessati.

Incompatibilità

L'accertamento da parte del RPCT di situazioni di incompatibilità di cui ai capi V e VI del D.Lgs. n. 39/2013 comporta la decadenza di diritto dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo.

La decadenza opera decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato dell'insorgere della causa di incompatibilità.

Ai sensi dall'art. 15 D.Lgs. n. 39/2013 al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio e di segnalare le violazioni all'ANAC.

A tal fine:

- all'atto di nomina il soggetto deve sottoscrivere una dichiarazione di insussistenza delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013. Tale dichiarazione è condizione di efficacia dell'incarico;
- nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013;
- è necessario inoltre provvedere alla pubblicazione nel sito internet del Comune delle suddette dichiarazioni, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del D.Lgs. n. 39/2013.

Qualora emergano elementi di criticità dall'analisi delle dichiarazioni o se pervengono segnalazioni che ne confutino i contenuti, vengono svolte verifiche interne, al fine di poter adottare i successivi provvedimenti.

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

L'art. 35-bis del D.Lgs. n. 165/2001 impone il divieto per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati contro la Pubblica Amministrazione, di assumere i seguenti incarichi:

- far parte di commissioni di concorso per l'accesso al pubblico impiego;
- essere assegnati ad uffici che si occupano della gestione delle risorse finanziarie o dell'acquisto di beni e servizi o della concessione dell'erogazione di provvedimenti attributivi di vantaggi economici;
- far parte delle commissioni di gara per la scelta del contraente per l'affidamento di contratti pubblici o per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni o benefici.

Tale normativa prevede delle preclusioni a operare in settori esposti a elevato rischio corruttivo laddove l'affidabilità dell'interessato sia incisa da una sentenza di condanna, anche non definitiva, per reati contro la Pubblica Amministrazione. Si precisa che le limitazioni previste non si configurano come misure sanzionatorie di natura penale o amministrativa, bensì hanno natura preventiva e mirano a evitare che i principi di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo siano o possano apparire pregiudicati a causa di precedenti comportamenti penalmente rilevanti.

Si sottolinea infine che l'art. 35-bis prevede ipotesi interdittive allo svolgimento di determinate attività per qualsiasi dipendente, quale che sia la qualifica giuridica.

A tal fine, il dipendente interessato deve sottoscrivere una dichiarazione sostitutiva di certificazione attestante la mancanza di condanne penali, anche con sentenza non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione.

Vengono svolte delle verifiche a campione sui precedenti penali con l'ausilio del certificato del casellario giudiziale.

2.3.3.7 Rotazione del personale

La rotazione del personale può essere classificata in ordinaria e straordinaria.

Rotazione ordinaria: la rotazione c.d. "ordinaria" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione

della corruzione, sebbene debba essere temperata con il buon andamento, l'efficienza e la continuità dell'azione amministrativa.

L'art. 1, comma 10 lett. b), della legge 190/2012 impone al RPCT di provvedere alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

Come precisato da ANAC nell'allegato 2 al PNA 2019, le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

A tal fine si ritiene necessaria una programmazione pluriennale della rotazione in questi termini:

- rotazione del personale dirigenziale: negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale;
- rotazione del personale non dirigenziale: può essere effettuata o all'interno dello stesso ufficio o tra uffici diversi nell'ambito della stessa amministrazione secondo una pianificazione di medio periodo decisa tra il responsabile del servizio ed il RPCT.

L'esiguità della dotazione organica e delle figure infungibili del Comune di Pieve San Giacomo, non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Pertanto – come suggerito da ANAC – si ritiene di adottare misure preventive alternative con effetti analoghi alla rotazione (rafforzamento delle misure di trasparenza, meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, rotazione funzionale mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, la doppia sottoscrizione degli atti, ecc.).

Rotazione straordinaria: è prevista dall'art. 16 del d.lgs. 165/2001 e s.m.i. per i dipendenti nei confronti dei quali siano avviati procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

L'ANAC ha formulato le "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria" (deliberazione n. 215 del 26/3/2019).

E' obbligatoria la valutazione della condotta "corruttiva" del dipendente, nel caso dei delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, per atti contrari ai doveri d'ufficio e in atti giudiziari, istigazione alla corruzione, induzione indebita a dare o promettere utilità, traffico di influenze illecite, turbata libertà degli incanti e della scelta del contraente.

L'adozione del provvedimento è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per tutti gli altri reati contro la pubblica amministrazione, di cui al Capo I, del Titolo II, del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e del d.lgs. 235/2012.

Secondo l'Autorità, "non appena venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, l'amministrazione, nei casi di obbligatorietà, adotta il provvedimento" (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.4).

2.3.3.8 Divieti post-employment (pantouflage)

L'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001 prevede il divieto per i 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 lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

La disposizione è volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'Amministrazione potrebbe preconstituire delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Allo stesso tempo, il divieto è volto a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'Amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

Il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento, dal momento che il legislatore ha voluto considerare tutte le situazioni in cui ha avuto il potere di incidere in maniera determinante sul procedimento e quindi sul provvedimento finale.

Il PNA 2022 ha dedicato una sezione specifica al divieto di pantouflage, dando indicazioni circa la delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione, la perimetrazione del concetto di "esercizio di poteri autoritativi e negoziali" da parte del dipendente, la corretta individuazione dei soggetti privati destinatari di tali poteri, la corretta portata delle conseguenze che derivano dalla violazione del divieto, nonché suggerimenti in ordine ad alcune misure di prevenzione e strumenti di accertamento di violazioni del divieto di pantouflage.

2.3.3.9 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Nell'ambito della strategia di prevenzione e contrasto della corruzione è particolarmente importante il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza. Si vuole sensibilizzare la società, sia coinvolgendola sulle problematiche connesse alla prevenzione della corruzione, sia diffondendo, anche attraverso il sito istituzionale, notizie sull'organizzazione e sull'attività svolta dal Comune.

2.3.3.10 Patti di integrità negli affidamenti

L'art. 83-bis, comma 3, del D.Lgs. n. 159/2011 - comma 17 dell'art. 1 della legge 190/2012 e smi, stabilisce che *"Le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto"*.

In ottemperanza a quanto disposto dall'art. 83-bis, comma 3, del D.Lgs. n. 159/2013, l'Ente si impegna ad utilizzare nelle proprie procedure di affidamento e nei rapporti con gli operatori economici idonei Patti di Integrità da allegare ai contratti di appalto e di concessione di lavori, servizi o forniture.

I patti di integrità sono uno strumento utile per contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici in cui la parte pubblica si impegna alla trasparenza e correttezza per il contrasto alla corruzione e il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito ed integro improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione. I patti, infatti, non si limitano ad esplicitare e chiarire i principi e le disposizioni del Codice degli appalti ma specificano obblighi ulteriori di correttezza. L'obiettivo di questo strumento, infatti, è il coinvolgimento degli operatori economici per garantirne l'integrità in ogni fase della gestione del contratto pubblico (Allegato B).

2.3.3.11 Monitoraggio dei tempi procedurali

Ciascun responsabile del procedimento è tenuto a monitorare il rispetto dei tempi dei procedimenti di propria competenza, adottando misure di miglioramento del processo in caso di scostamento del tempo effettivo di conclusione dello stesso. Siffatti casi di anomalia dovranno essere comunicati tempestivamente al Responsabile della prevenzione della corruzione.

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

Il whistleblower è la persona che segnala al RPCT o all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), divulga o denuncia all'autorità giudiziaria comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, di cui sia venuta a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo.

In attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, è stato emanato il D.Lgs. n. 24/2023 riguardante *“la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”*, che ha novellato l'istituto.

Il decreto è entrato in vigore il 30 marzo 2023 e le disposizioni ivi previste sono efficaci dal 15 luglio 2023. Successivamente ANAC, con delibera 311 del 12 luglio 2023, ha adottato le Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne.

La recente normativa ha ampliato sia il novero dei soggetti che possono effettuare segnalazioni, sia le condotte che possono essere segnalate perché lesive dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato.

I soggetti che possono segnalare, divulgare o denunciare all'autorità giudiziaria sono:

- dipendenti dell'Ente, compreso il personale in posizione di comando, distacco o altra situazione analoga;
- lavoratori subordinati e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'Ente;
- lavoratori autonomi;
- collaboratori, liberi professionisti e consulenti;
- volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti;
- persone con funzione di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza.

Le condotte oggetto di segnalazione, denuncia o divulgazione sono comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi a determinati settori;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Modalità di segnalazione:

E' stata attivata l'apposita piattaforma come previsto dal D.Lgs. n. 24/2023.

Tutele

È tutelata la riservatezza dell'identità del segnalante, dei facilitatori, delle persone coinvolte o menzionate e la segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi e all'accesso civico generalizzato.

La legge protegge altresì il segnalante, i facilitatori, le persone coinvolte o menzionate nella segnalazione dalle ritorsioni poste in essere in ragione della segnalazione.

2.3.4 TRASPARENZA

Lo strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell'attività amministrativa, elevata dal comma 15 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 a “livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione”.

I commi 35 e 36 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 hanno delegato il governo ad emanare un "decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità".

Il Governo ha adempiuto attraverso due decreti legislativi:

- D.Lgs. n. 33/2013;
- D.Lgs. n. 97/2016.

La trasparenza rappresenta la condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La trasparenza, infatti, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013, 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"*. L'accessibilità totale si realizza principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni come declinata nel D.Lgs. n. 33/2013 e tramite l'attuazione dell'istituto dell'accesso civico.

All'interno della presente sezione del PIAO sono individuate misure e strumenti attuativi degli obblighi di trasparenza e di pubblicazione previsti dalla normativa vigente (Allegato C).

Pubblicazioni

La pubblicazione nei siti istituzionali di dati, documenti e informazioni sull'organizzazione e sulle attività delle Pubbliche Amministrazioni è disciplinata principalmente dal D.Lgs. n. 33/2013.

Alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere alle informazioni direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

La pubblicazione deve consentire la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro riutilizzo (art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013). I dati pubblicati sono liberamente riutilizzabili. Documenti ed informazioni devono essere pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'art. 68 del C.A.D. (D.Lgs. n. 82/2005).

Inoltre, è necessario garantire la qualità delle informazioni, assicurandone: integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

Dati e informazioni sono pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione.

Se gli atti producono effetti per un periodo superiore a cinque anni, devono rimanere pubblicati sino a quando rimangano efficaci.

La presente sezione del Piano dedicata alla trasparenza è volta a garantire:

- un adeguato livello di trasparenza;
- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità;
- massima interazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione;
- totale conoscibilità dell'azione amministrativa, delle sue finalità e corrispondenza con gli obiettivi di mandato elettorale.

Nell'esercizio delle sue funzioni il RPCT si avvale dell'ausilio dei Responsabili di Servizio cui è demandato nello specifico e per competenza, la corretta pubblicazione sul sito dei dati, informazioni e documenti. Ciascuna Area, per il tramite del Responsabile del Servizio, in ragione della propria competenza istituzionale, desumibile dal regolamento degli uffici e dei servizi, provvede a pubblicare, aggiornare e trasmettere i dati, le informazioni ed i documenti così come indicato espressamente nel D.Lgs. n. 33/2013.

Da sottolineare che, a garanzia della massima trasparenza dell'azione amministrativa, ogni provvedimento amministrativo deve menzionare il percorso logico - argomentativo sulla cui base la decisione è stata assunta, affinché sia chiara a tutti la finalità pubblica perseguita. Solo attraverso una adeguata e comprensibile valutazione della motivazione si è concretamente in grado di conoscere le reali intenzioni dell'azione amministrativa.

Non appare superfluo ribadire che la stessa Corte Costituzionale (con la pronuncia n. 310/2010) anche recentemente ha sottolineato che *“laddove manchi la motivazione restano esclusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell’azione amministrativa ai quali è riconosciuto il ruolo di principi generali diretti ad attuare i canoni costituzionali dell’imparzialità e del buon andamento dell’amministrazione (art. 97). Essa è strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall’autorità amministrativa”*.

A tutela del principio del buon andamento, di cui la trasparenza si pone in funzione di strumento attuativo, si ritiene di valorizzare massimamente la messa a disposizione di ogni atto amministrativo detenuto dalla pubblica amministrazione e di cui un cittadino chiede la conoscenza, evitando quindi, tranne nei casi e nei modi stabiliti dalla legge, di rallentare o ritardare la messa a disposizione del documento o dei documenti oggetto di accesso civico generalizzato non pubblicati.

Accesso civico

L'accesso civico semplice, disciplinato dall'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013, consente a chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati che l'Ente ha omissso di pubblicare, pur avendone l'obbligo a norma di legge o di regolamento.

L'accesso civico generalizzato, disciplinato dall'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013, consente a chiunque, 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, di accedere a dati e a documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis del medesimo decreto. L'accesso civico generalizzato è riconosciuto come diritto a titolarità diffusa e, pertanto, non è sottoposto ad alcuna limitazione, quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. Il suo esercizio spetta a *“chiunque”*.

L'accesso civico deve essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso documentale, di cui agli articoli 22 e seguenti della L. n. 241/1990, in quanto la finalità dell'istituto, l'oggetto della richiesta e i requisiti di legittimazione soggettiva dell'esercizio del diritto sono differenti.

L'Ente garantisce a norma di legge l'esercizio effettivo del diritto di accesso civico semplice e documentale, nonché la conclusione procedimento di accesso civico, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D.Lgs. n. 33/2013, entro il termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato che dovrà essere comunicato al richiedente ed agli eventuali soggetti controinteressati.

Il termine di trenta giorni per provvedere decorre dalla data di acquisizione della domanda all'Ufficio Protocollo dell'Amministrazione.

Non è ammesso il silenzio-diniego né altra forma di silenzio adempimento.

Il rifiuto, la limitazione ed il differimento dell'accesso, a cui si fa riferimento all'art. 5-bis del D. Lgs. n. 33/2013, devono essere adeguatamente motivati.

Infine, il richiedente, nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso generalizzato o di mancata risposta entro il termine previsto, può presentare richiesta di riesame al RPCT, il quale decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. I controinteressati dispongono delle stesse tutele riconosciute al richiedente.

Presso l'Ente è istituito e aggiornato il *“Registro delle domande di accesso civico e generalizzato”*, il quale reca quali indicazioni minime essenziali: la data di acquisizione dell'istanza al Protocollo generale dell'Ente, l'oggetto della domanda, l'esito del procedimento.

Il Registro è pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione *“Amministrazione trasparente”* - *“Altri contenuti - Accesso civico”*, oscurando eventuali dati personali, ed è aggiornato con cadenza semestrale.

Il RPCT controlla ed assicura la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dalla vigente normativa nazionale, dai PNA, da quanto sopra riportato.

2.3.5 MONITORAGGIO SULL'IDONEITÀ E SULL'ATTUAZIONE DELLE MISURE

Il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure è finalizzato alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e alla successiva messa in atto di eventuali correttivi alle strategie di prevenzione.

L'Ente attua il monitoraggio, in ottemperanza alle indicazioni di ANAC, contenute da ultimo nel PNA 2022, mediante le seguenti attività:

- ciascun Responsabile dei Servizi provvede periodicamente a verificare l'idoneità e l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione, generali e specifiche, programmate nella presente sezione del PIAO relativamente ai processi mappati;
- ciascun Responsabile dei Servizi provvede ad informare tempestivamente il RPCT in merito al mancato rispetto delle misure di prevenzione della corruzione generali e specifiche, nonché in merito a qualsiasi altra anomalia accertata in ordine al corretto andamento delle attività di competenza, adottando gli opportuni correttivi;
- il RPCT è tenuto a consultare i Responsabili dei Servizi in ordine alla effettiva attuazione di tutte le misure di prevenzione della corruzione, previste dalla presente sezione del PIAO, al fine di rilevare eventuali criticità sulla idoneità e attuazione delle misure previste.

I dati relativi ai risultati del monitoraggio effettuato rispetto alle misure previste nella presente sezione costituiscono il presupposto per la definizione della strategia di prevenzione della corruzione del successivo PIAO.