



COMUNE DI MEZZANE DI SOTTO
Provincia di Verona

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2021-2023 –

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

Piano predisposto dal Responsabile per la Prevenzione della
Corruzione e per la Trasparenza, dott. Alessandro Anselmi

[Decreto del Sindaco di nomina RCPT n. 12 del 10-12-2020](#)

Procedimento partecipativo/consultivo**Step by step**

18/03/2021	✓ Proposta di PTCP 2021-2023 predisposta dal RTCP -versione PTCP 2021-2023REV0
19/03/2021	✓ Attivazione consultazione con richiesta di osservazioni/proposte: ✓ Diffusione proposta a stakeholders e soggetti istituzionali
	✓ Cittadinanza ✓ Portatori interessi diffusi ✓ Organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori dell'ente ✓ (pubblicazione su homepage, albo pretorio, amministrazione trasparente, notizia canali social)
	✓ Sindaco/Assessori/Consiglieri comunali ✓ Unione di Comuni Verona Est
	✓ Posizioni organizzative dell'Ente ✓ Dipendenti dell'ente ✓ Organismo indipendente di valutazione
30/03/2021	Termine per la presentazione di osservazioni/proposte
	Valutazione delle osservazioni/proposte
31/03/2021	Redazione proposta definitiva
31/03/2021	Approvazione PTCP_2021_2023.Def con Delibera di Giunta Comunale n. XX del XX/XX/2021

Norme Prassi & ANAC

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ L. 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"; ▪ D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 ("Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"); ▪ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, ("Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.Lgs n. 165/2001"). ▪ D.Lgs . 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii. (nuovo Codice contratti pubblici). ▪ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. ▪ Legge 30 novembre 2017, n. 179 (Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato). |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Circ. 25 gennaio 2013, n. 1 del Dipartimento della Funzione Pubblica; |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deliberazione CIVIT 4 luglio 2013, n. 50 ("Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità"); ▪ Delibera CIVIT n. 72/2013 (PNA 2013). ▪ Linee di indirizzo dettate dal Piano Nazionale dell'Anticorruzione, approvato dalla C.I.V.I.T (ora ANAC) con delibera n .72/2013 e n. 12 del 28 ottobre 2015; ▪ Piano Nazionale Anticorruzione (Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016). ▪ 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 (ANAC, Determinazione n. 1.134 del 8/11/2017). ▪ Aggiornamento PNA 2017 (Deliberazione ANAC 1.208 del 22 novembre 2017) ▪ Aggiornamento 2018 al PNA 2016 (Deliberazione ANAC 1.074 del 21 novembre 2018); ▪ Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019). |

Acronimi e sigle	
ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
PNA	Piano nazionale anticorruzione
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
OIV	Organismo indipendente di valutazione
OdV	Organismo di vigilanza
NdV	Nucleo di valutazione
UPD	Ufficio procedimenti disciplinari
RPD	Responsabile dei dati
Modello 231	Modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001
TUEL	Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti locali (d.lgs. n. 267/2000)

CENNI INTRODUTTIVI.....	1
PARTE I - NOZIONI PRELIMINARI.....	2
1. La legge 190/2012.....	2
2. Cos'è il piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza	3
3. Principi guida	3
4. I soggetti del PTCPT e gli attori interni nella prevenzione della corruzione	5
4.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	5
4.2 Organi di indirizzo.....	6
4.3 Titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice	6
4.4 Responsabili di p.o. e dipendenti	6
4.5 Stakeholders	6
4.6 Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).....	6
PARTE II – IL PIANO TRIENNALE PCT 2021-2023.....	8
1. Strumenti di programmazione e obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza	8
2. Analisi del contesto esterno ed interno	9
2.1 Dati socio-economici (contesto esterno)	9
2.2 Dati sulla criminalità (contesto esterno)	11
3. Analisi del contesto interno	13
3.1 Struttura organizzativa e funzioni	13
4. Mappatura dei processi	15
5. Valutazione e trattamento del rischio	16
5.1 Identificazione	16
5.2 Analisi del rischio.....	17
5.3. La ponderazione.....	18
6. Trattamento del rischio	18
6.1 Individuazione delle misure	19
6.2 Programmazione delle misure	19
7. Trasparenza sostanziale e accesso civico	20
7.1. Trasparenza	20
7.2. Accesso civico e trasparenza.....	20
7.3 Trasparenza e privacy.....	21
7.4 Comunicazione.....	22
7.5 Modalità attuative	22
7.6. Organizzazione	23
7.7. Pubblicazione di dati ulteriori	23
PARTE III - ALTRI CONTENUTI DEL PTPCT	24
8. Formazione in tema di anticorruzione	24
9. Il Codice di comportamento.....	24
10. Criteri di rotazione del personale e misure in caso di conflitto di interesse	25
10.1 Rotazione ordinaria e straordinaria	25
10.2 Conflitto di interesse.....	25
11. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti.....	26
12. Attribuzione degli incarichi di posizione organizzativa.....	26
13. Incompatibilità dopo la cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage).....	26
14. Commissioni di gara e concorso	26
15. Tutela del dipendente che segnali illeciti (whistleblower)	27
16. Misure ulteriori in materia di affidamento di contratti	28
16.1 Patti di integrità e protocolli di legalità	28
16.2 Controlli sul possesso dei requisiti e BDNA	29
16.3 Affidamenti sottosoglia e proposte organizzative.....	29
17. Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere	29
18. I controlli interni e il monitoraggio dell'attuazione del Piano	29
ALLEGATO “A_B_C_D_ALLPTCP2021-2023”	31
ESITI DEL PROCEDIMENTO DI CONSULTAZIONE	31
Procedimento di consultazione per l'adozione del Piano (marzo 2021)	31

Cenni introduttivi

Secondo una nozione che accolga solamente aspetti sociologici anche al di là delle sue declinazioni giuridiche (particolaristiche), è corruzione, “the abuse of entrusted power for private gain. Corruption erodes trust, weakens democracy, hampers economic development and further exacerbates inequality, poverty, social division and the environmental crisis. Exposing corruption and holding the corrupt to account can only happen if we understand the way corruption works and the systems that enable it”¹.

È questa sostanzialmente l’accezione di corruzione che – in assenza di una definizione onnicomprensiva – è possibile derivare dall’impianto complessivo della legge 190/2012. Corruzione, dunque, non solo vista per i suoi rilievi penali, ma come deviazione dall’agire imparziale dell’azione amministrativa.

In sostanza, questa definizione molto ampia del termine corruzione è comprensiva delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso del potere da parte di un soggetto al fine di ottenere vantaggi privati.

Il Piano anticorruzione di cui ogni amministrazione deve dotarsi, in raccordo con il Piano Nazionale Anticorruzione messo a punto dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, è lo strumento principale di contrasto in chiave preventiva alla cattiva amministrazione, i cui effetti deteriori sono evidenti, in termini economici, sociali e di progresso.

L’edizione 2021-2023 del Piano è ispirata al modello del Total Quality Management e alla logica – sottesa alla Qualità – del miglioramento continuo. Le misure ed in generale i contenuti dello stesso non sono da considerarsi un approdo definitivo nemmeno per il tempo di vigenza del Piano, ma in divenire rispetto alla loro reale efficacia e all’adeguatezza che dimostreranno sul fronte della prevenzione e del contrasto al rischio.

In ogni caso, si è voluta dare al Piano e agli interventi organizzativi indicati, una prospezione temporale di medio periodo, tenendo conto delle semplificazioni che ANAC ha pensato per i piccoli comuni rispetto alle difficoltà organizzative che gli stessi scontano.

¹ Definizione tratta dal sito www.transparency.org. Nella versione italiana www.transparency.it

Parte I - Nozioni preliminari

Lo scopo di queste note non è quello di una pedissequa disamina della disciplina e degli aspetti più teorici della materia. Vi è l'esigenza, tuttavia, di fornire qualche nozione di inquadramento generale, prediligendo in questo la sintesi e la "comunicatività", talvolta anche a scapito di un linguaggio più tecnico e scientifico.

Queste nozioni introduttive, quindi, sono dirette non tanto ai destinatari delle azioni e delle misure del piano, ma agli attori interni ed esterni (cittadini, amministratori, portatori di interessi) che in chiave di trasparenza necessitano di avere contezza del quadro di insieme entro cui quanto qui previsto assume senso.

Anche nelle Parti II e III che costituiscono di fatto l'essenza del Piano, si è tentato di orientare il lettore declinando i contenuti con didascaliche spiegazioni su aspetti teorici e di metodo, in modo che, come un'ideale filo d'Arianna nel Dedalo rappresentato dalla prassi amministrativa, il senso di questo lavoro non fosse mai smarrito.

1. La legge 190/2012

Con la [legge 6 novembre 2012, n. 190](#) "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", il nostro Paese si è dotato di una norma che ha disegnato un sistema per il contrasto del fenomeno corruttivo attribuendovi un significato, pur in mancanza di una definizione testuale, più esteso rispetto alle fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari). Un significato, quindi, 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 dall'esterno, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Il comma 1 dell'art. 1 della legge 190/2012 stabilisce: *"In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".*

È all'ANAC, dunque, che la legge assegna il ruolo cardine nel coordinamento delle azioni che ogni pubblica amministrazione deve mettere in campo per il contrasto e la prevenzione della corruzione e dell'illegalità.

Tra i principali compiti, attraverso cui si sostanzia l'azione preventiva dell'ANAC, rientra senza dubbio quello individuato dal comma 2 lett. b), cioè l'adozione del Piano nazionale anticorruzione ai sensi del comma 2-bis della medesima legge 190/2012, piano sulla base del quale le diverse P.A. saranno poi chiamate ad adottare il proprio con le misure specifiche e adeguate al contesto interno ed esterno di ogni singola organizzazione.

Secondo il comma 2-bis, Il Piano nazionale anticorruzione (PNA):

- ☞ ha durata triennale ed è aggiornato annualmente.
- ☞ costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni per l'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione.
- ☞ in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi
- ☞ contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.

Nel PNA inoltre sono contenuti gli indirizzi in materia di trasparenza intesa come (art. 1 del d.lgs. n. 33/2013) *"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"*

E' il caso di segnalare che la trasparenza costituisce, in base al comma 15 della legge 190/2012, livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2021-2023 – pag. 2

concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Il quadro delineato quindi, consente di comprendere come la prevenzione della corruzione sia indissolubilmente legata alla promozione della trasparenza, così da costituire un *unicum* cui l'organizzazione della pubblica amministrazione deve improntarsi, tanto nelle sue linee strutturali quanto nell'esplicazione della sua azione.

2. Cos'è il piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza

Il presente Piano è redatto tenuto conto della Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, con cui l'ANAC ha approvato il piano Nazionale Anticorruzione 2016 e della Deliberazione ANAC n. 1208 del 22.11.2017 con cui è stato approvato l'aggiornamento 2017, della Deliberazione n. 1074 del 21.11.2018 con cui ha approvato l'aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione e la Deliberazione n. 1064/2019 con cui è stato approvato il [PNA 2019](#).

Con il [PNA 2019](#) è stato modificato l'approccio passando da un modello quantitativo, basato su parametri numerici indicatori di rischio corruzione, a un modello qualitativo che dà ampio spazio alla motivazione della valutazione del rischio, basata su una percezione più soggettiva del responsabile del processo.

Sulla base degli indirizzi del Piano nazionale anticorruzione (d'ora in poi, PNA), come detto, ogni pubblica amministrazione adotta il proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (d'ora in poi, PTCPT), aggiornandolo annualmente entro il 31 gennaio, salvo la deroga per le amministrazioni comunali di più piccole dimensioni per le quali in assenza di rilevanti modifiche organizzative o fatti corruttivi, è possibile nel triennio considerato confermare il piano già adottato². In considerazione, dell'emergenza sanitaria in corso per l'anno 2021 tale termine è stato prorogato al 31/03/2021.

I contenuti del PTCPT di ogni amministrazione possono essere riassunti sommariamente nella seguente elencazione:

- ☞ Indica la mappatura del rischio di corruzione e di illegalità all'interno della struttura dell'ente, a seguito di analisi e valutazione del rischio ed individuazione dei processi più sensibili;
- ☞ indica gli interventi organizzativi volti a prevenire e gestire il medesimo rischio (misure);
- ☞ stabilisce le modalità dei flussi comunicativi ed informativi a fini di trasparenza;
- ☞ indica le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, ove necessario e possibile, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari;
- ☞ identifica meccanismi di aggiornamento del piano stesso .

Secondo il [PNA 2019](#), la finalità principale del PTPCT, in sostanza, è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di *decisioni non imparziali* (situazioni che sono indicative di cattiva amministrazione, indipendentemente da rilievo penale che esse assumono).

Il PTPCT costituisce il programma di attività concrete, con indicazioni delle aree di rischio e dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei relativi tempi. Inoltre il Piano crea un collegamento tra anticorruzione – trasparenza – performance nell'ottica di una gestione sistematica del rischio corruzione.

3. Principi guida

Secondo ANAC ([PNA 2019](#), pag. 17), la progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo deve svolgersi secondo i seguenti principi guida:

Principi strategici:

² "I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, [possono] provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate" (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 153). La giunta potrà "adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato".

1. Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo:

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

2. Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio:

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

3. Collaborazione tra amministrazioni:

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

Principi metodologici:

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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:

9. Effettività:

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

10. 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.

4. I soggetti del PTCPT e gli attori interni nella prevenzione della corruzione

Prendendo spunto dal [PNA 2019](#), abbiamo elencato i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nella predisposizione e nell'attuazione del Piano.

4.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

La figura del Responsabile della prevenzione della corruzione è stata introdotta dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, quale punto di riferimento fondamentale interno ad ogni amministrazione per l'attuazione della citata normativa. Il ruolo di tale soggetto è stato poi rafforzato dal d.lgs. 97/2016 che ha attribuito allo stesso anche la funzione di Responsabile della trasparenza. Per una compiuta ricostruzione della figura e del ruolo del RPCT si rinvia alla delibera [ANAC n. 840/2018](#).

Per quanto qui di interesse, i compiti e i poteri del RPCT possono essere riassunti come segue:

- ☞ predispone il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione;
- ☞ segnala all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le “disfunzioni” inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica 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 di trasparenza;
- ☞ vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività ivi individuate;
- ☞ verifica l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e propone modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- ☞ verifica, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione;
- ☞ definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.
- ☞ redige la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.
- ☞ In materia di trasparenza e accesso civico:
 - compete al RPCT “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”;
 - il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico.

- ☞ cura la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio.

4.2 Organi di indirizzo

Gli organi di indirizzo politico (la Giunta negli enti locali) devono provvedere a:

- ☞ nominare il RPCT (attribuzione del Sindaco nei comuni) e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività (art. 1, co. 7, l. 190/2012);
- ☞ definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
- ☞ adottare il PTPCT (art. 1, co. 7 e 8, l. 190/2012).

Gli organi di indirizzo ricevono, inoltre, la relazione annuale del RPCT che dà conto dell'attività svolta e sono destinatari delle segnalazioni del RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

L'ANAC raccomanda un adeguato coinvolgimento ai fini della predisposizione del RPCT del Consiglio Comunale.

4.3 Titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice

Particolare attenzione deve essere posta ad assicurare un pieno coinvolgimento e la partecipazione dei titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPCT. **Non ci si soffermerà su queste figure, in quanto non presenti attualmente nell'organizzazione del Comune.**

4.4 Responsabili di p.o. e dipendenti

Il coinvolgimento dei responsabili di posizione organizzativa (titolari nell'ente delle funzioni dirigenziali in base al combinato disposto dell'art. 107 e 109 del d.lgs. n. 267/2000) e di tutto il personale in servizio è decisivo per la qualità del PTPCT e delle relative misure, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione. Il coinvolgimento dell'intera struttura gestionale quindi non deve avvenire quindi solo in fase di attuazione, intendendo responsabili e dipendenti quali destinatari tra i destinatari delle misure, ma già dalla fase genetica del piano, per la definizione delle misure più adeguate di prevenzione e trasparenza per addivenire a strumenti di prevenzione ed attuazione *"tailor made"*. Va ricordato in proposito, che l'art. 8 del d.P.R. 62/2013 contiene il dovere per i dipendenti di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT. La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1, co. 14). Per questo è anche necessario evidenziare nel PTPCT l'obbligatorietà dell'azione disciplinare nei confronti dei dipendenti ai sensi all'art. 55-sexies, co. 3, del d.lgs. 165/2001.

4.5 Stakeholders

Ai fini della predisposizione del PTPCT, le amministrazioni attuano forme di consultazione, volte a sollecitare la società civile e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento. L'attivo coinvolgimento e la partecipazione consapevole della società civile sono richiamati in molte norme sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione di più alti livelli di trasparenza. Uno dei principali obiettivi perseguiti dal legislatore è quello di tutelare i diritti dei cittadini e attivare forme di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il d.lgs. 33/2013 (art. 1 co. 2), nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza sancisce che essa è "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino"

4.6 Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

A chiudere la rassegna degli attori interni ed esterni, è l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), cui la legge 190/2012, in ambito di prevenzione della corruzione e trasparenza, assegna particolari compiti che, non entrando nel dettaglio, possono essere riassunti nella disposizione del comma 8-bis della legge 190: *"L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi"*

all'anticorruzione e alla trasparenza. Esso verifica i contenuti della Relazione di cui al comma 14 in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'Organismo medesimo può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.”

Parte II – Il Piano Triennale PCT 2021-2023

Dopo l'inquadramento generale, questa seconda parte e gli allegati costituiranno in concreto il piano triennale. Come riferimento sinottico delineiamo qui per sommi capi il contenuto e i passaggi, che in un ideale processo di "produzione" del piano contempleranno gli elementi e i fattori di *input* che impiegheremo per addivenire all'*output* finale, costituito sostanzialmente dal complesso delle misure e delle pratiche per l'eliminazione o la sterilizzazione del rischio corruttivo.

E dunque, individueremo gli obiettivi strategici in materia di corruzione e trasparenza da declinare ed implementare negli strumenti di programmazione; prenderemo in esame il contesto interno ed esterno in cui operiamo per poi mappare i processi (che non vanno semplicemente ridotti ai vari procedimenti amministrativi di competenza), valutare i rischi corruttivi e il livello di esposizione agli stessi ed infine individuare le misure di prevenzione, programmandone l'attuazione. Dedicheremo poi il necessario spazio alle misure per la trasparenza, l'accesso civico e la tutela del dipendente che segnali illeciti (*whistleblowing*). Il piano sarà poi completato da contenuti ulteriori relativi a pratiche da implementare per una miglior realizzazione degli obiettivi strategici e per un più efficace contrasto del rischio corruttivo.

1. Strumenti di programmazione e obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

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".

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). E' il caso di ricordare che a norma dell'art. 169, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 267/2000, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG.

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

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

Il Documento Unico di Programmazione Semplificato (DUPS) 2022-2023³ la prevenzione della corruzione quale obiettivo implicito, da realizzarsi ad esempio attraverso la promozione di adeguati livelli di trasparenza, trasparenza che a sua volta costituisce obiettivo strategico in sé.

La Missione 12 in particolare individua tali obiettivi programmatici:

Un'amministrazione ha, tra gli altri, il compito di avvicinare i cittadini alle proprie istituzioni locali, di risvegliare il sentimento di appartenenza e di senso civico. I cittadini devono poter conoscere sempre e senza filtri l'operato di chi li amministra.

La trasparenza dell'amministrazione nei confronti dei cittadini e la chiarezza e semplicità delle informazioni su ciò che riguarda la gestione del Comune non sono solo cose giuste in sé, ma anche utili ad avere una cittadinanza informata e consapevole delle questioni che la riguardano.

Per questo il Comune continuerà ad operare per realizzare un'amministrazione sempre più aperta, al servizio del cittadino e delle imprese garantendo la trasparenza nella gestione della cosa pubblica, migliorando le informazioni su web e semplificando le modalità di accesso alle stesse.

Il sito web dovrà diventare sempre più uno strumento utile e di facile consultazione per la cittadinanza, con aggiornamenti continui e che mettano in evidenza scadenze ed eventi.

La promozione di maggiori livelli di trasparenza, sia come misura di prevenzione della corruzione che come strumento al servizio dei cittadini e delle imprese, costituisce già da tempo - per questa Amministrazione - un obiettivo strategico che si tradurrà nelle definizioni di obiettivi organizzativi ed individuali.

³ Alla data della predisposizione del Piano l'aggiornamento al DUPS è stato approvato dalla Giunta Comunale in data 04-03-2021 con delibera n. 4 per la successiva approvazione con il bilancio di previsione a cura del Consiglio Comunale, entro la data fissata da decreto del Min. Int. 13/01/2021 del 31-01-2021.

Per il prossimo anno, continueranno le azioni tese a migliorare e potenziare le informazioni contenute nel sito, anche alla luce del nuovo decreto legislativo n. 97/2016 che introduce nel nostro ordinamento un vero e proprio "Freedom of Information Act" (FOIA).

L'Amministrazione, in occasione della predisposizione del nuovo Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2021-2023 (che contiene apposite sezioni riguardanti la trasparenza) e tenendo conto di quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione 2021-2023 continuerà a ricercare ed implementare nuove azioni migliorative attraverso una più stretta interazione con gli uffici.

Gli obiettivi di trasparenza dovranno comunque realizzarsi nel rispetto dei principi e delle norme di cui al GDPR 679/2016, secondo proporzionalità e non eccedenza delle informazioni e dei dati pubblicati.

Sarà favorita inoltre la massima diffusione delle informazioni riguardanti la struttura politico amministrativa.

Tali obiettivi, a carattere strategico, saranno poi declinati in puntuali obiettivi gestionali ed assegnati ai responsabili d'area con l'approvazione del Piano esecutivo di gestione (PEG). In proposito, non è superfluo il richiamo all'art. 169 comma 3-bis del TUEL che stabilisce "Il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. Al PEG è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in macroaggregati, secondo lo schema di cui all'allegato n. 8 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG".

2. Analisi del contesto esterno ed interno

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 Dati socio-economici (contesto esterno)

Dati demografici – fonte Anagrafe comunale

Popolazione residente al 01/01/2019 è di n. **2509**

Popolazione legale al censimento del **01-01-2011** n. **2.463**

Popolazione residente alla fine del 2019 (penultimo anno precedente) n. **2.517** di cui:

☞ maschi n. **1.223**

☞ femmine n. **1.294**

☞ Nati nell'anno n. **19**

☞ Deceduti nell'anno n. **33**

☞ Saldo naturale: +/- **-14**

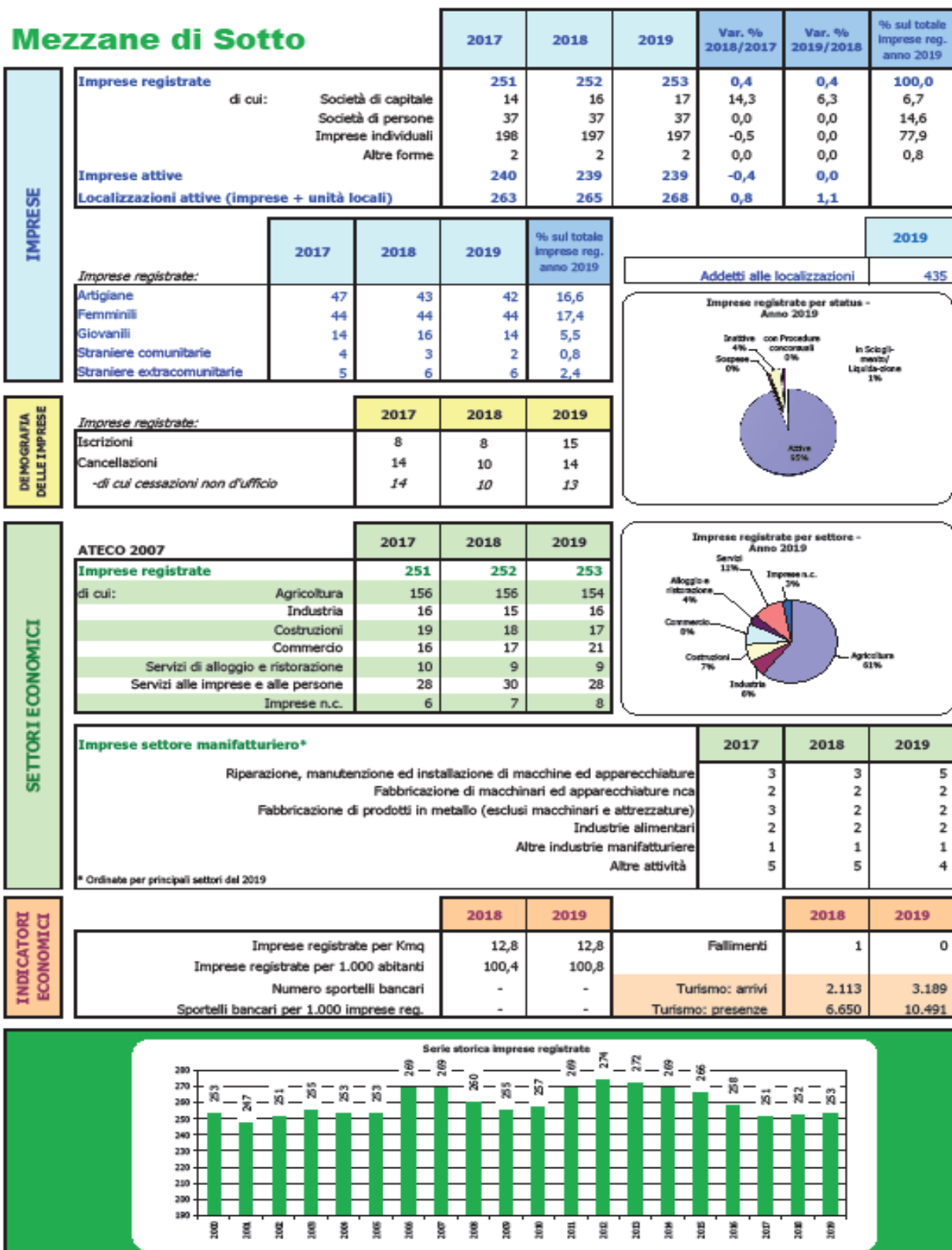
☞ Immigrati nell'anno n. **112**

☞ Emigrati nell'anno n. **90**

☞ Saldo migratorio: +/- **22**

☞ Saldo complessivo (naturale + migratorio): +/- **8**

Le [statistiche elaborate dalla Camera di Commercio di Verona](#) fotografano la realtà economica e produttiva del Comune di Mezzane di Sotto che si caratterizza per una forte vocazione agricola (nel 2020, oltre il 60% delle imprese opera nel settore primario).





Fonte: Camera di Commercio di Verona – [Rapporto sull'Economia Veronese 2020](#)

(Per scaricare le infografiche: [schedamezzane](#); [top ten comuni veronese](#))

Quanto ai servizi essenziali, va considerata innanzitutto la formazione primaria e prescolare laddove l'offerta formativa è erogata attraverso l'integrazione pubblico/privato. La formazione prescolare è garantita dalla Scuola paritaria "Suor Elisea Santilli" che eroga i servizi di Scuola dell'Infanzia e di Asilo Nido integrato. L'istituzione primaria è invece erogata dall'Istituto Comprensivo Statale di Lavagno (VR) nel plesso di proprietà comunale della Scuola "Mons. Giuseppe Venturi" di Via Roma. Per la formazione dei gradi dell'obbligo successivi, la popolazione fa riferimento a plessi dislocati al di fuori del territorio comunale, principalmente alla Scuola Media di Lavagno afferente all'Istituto Comprensivo "Don Lorenzo Milani". Completa il numero dei servizi alla persona (oltre a quelli erogati dal Comune anche attraverso le strutture dell'Unione Verona Est), il Centro Servizi Sacro Cuore che eroga servizi socio assistenziali, in regime di Convenzione con il Servizio Sanitario Regionale, la medicina di base attraverso l'Ulss 9 Scaligera.

2.2 Dati sulla criminalità (contesto esterno)

Quanto ai dati relativi alla criminalità, pur non disponendo di analisi puntuali calate sul Comune di Mezzane di Sotto, si impongono due considerazioni preliminari:

1. La prima riguarda la maggior esposizione dei comuni a rischi corruttivi: è quanto emerge dal [Rapporto ANAC "La Corruzione in Italia \(2016-2019\)"](#) laddove si segnala che il 60% dei reati corruttivi commessi nel quadriennio vede i comuni quale luoghi d'elezione per il verificarsi dei fatti, a cui si aggiungono le società partecipate (16%) le quali nella quasi totalità dei casi sono diretta emanazione dei comuni medesimi o comunque dell'ente locale di più prossima vicinanza al cittadino; in ordine a questo primo aspetto, è interessante notare come l'Autorità sottolinei come il fenomeno corruttivo venga sempre più assumendo carattere "pulviscolare"; in luogo dei grandi scandali che hanno caratterizzato la vita pubblica italiana (Tangentopoli tra tutte), si consolida una dimensione "micro" nella quale la funzione "viene svenduta per poche centinaia di euro"; la constatazione di ANAC deve essere sottolineata e messa in relazione – ad avviso di chi scrive – proprio con la maggior frequenza degli episodi corruttivi nei comuni. Non si tratta infatti, di una maggior incidenza semplicemente dovuta al fatto che i comuni in Italia sono in numero superiore, rispetto alle altre categorie di amministrazione pubbliche – siamo nell'ordine di 8.000 (7.903 a febbraio 2021). La maggior incidenza probabilmente deve essere ricercata anche nel rapporto di maggior prossimità che si può registrare negli enti comunali – in particolare di piccole dimensioni – tra corrotto e corruttore (intesa tale qualificazione ovviamente in senso lato ed atecnico), laddove appunto risulta enormemente più semplice la

manovra di “avvicinamento” in vista di quello che potremmo definire come la trattativa e la conclusione del *pactum sceleris*. E' logica conclusione, anche in assenza di puntuali analisi quantitative e qualitative di sociologia criminale, che in questi contesti potrebbe giocare a favore della convenienza all'illecito la modica entità della dazione, rispetto a valori economici sottesi ai provvedimenti di modesta entità. Queste considerazioni, purtroppo, soffrono il limite di una mancanza di verifica sperimentale basata su dati ed analisi di cui non disponiamo. In ogni caso, un possibile rimedio preventivo potrebbe derivare dalla digitalizzazione spinta dei provvedimenti, dato che tale modalità pare in grado di limitare non già una discrezionalità procedimentale responsabile ed efficiente che anzi, in un'ottica di modernizzazione della p.a. dovrebbe essere favorita, ma l'occasione stessa del contatto personale in una logica invece di ingegnerizzazione dei processi.

La seconda riguarda invece il progressivo consolidamento e radicamento nel tessuto economico e sociale del Veneto della criminalità organizzata; se la prima considerazione ha carattere “generale”, il fenomeno mafioso invece assume connotazioni “individualizzanti”, nel senso che interessa molto da vicino la realtà del territorio veronese ⁴. Tale radicamento non deve e non può lasciare indifferenti gli operatori della pubblica amministrazione ad ogni livello, soprattutto in sede di elaborazione degli strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione. Uno degli ambiti d'elezione degli appetiti delle mafie è senz'altro quello degli appalti pubblici, con particolare al settore dei lavori dove forte è il rischio di infiltrazione e rispetto al quale gli strumenti di contrasto offerti dall'ordinamento possono essere attivati. Anche in questo ambito non si dispongono di dati ed analisi *evidence based*. Tuttavia, è dato di comune esperienza che almeno a livello potenziale, il rischio di tentativi di infiltrazione possa annidarsi nelle commesse di minor rilievo economico. In disparte l'analisi puntuale sull'efficacia o l'aggrabilità dei controlli sui requisiti generali dell'art. 80 dell'attuale Codice dei Contratti, concentrando l'attenzione specificamente sui controlli antimafia – quelli previsti dal Codice Antimafia (d.lgs. n. 159/2011), emerge come gli stessi, declinati nelle due macrocategorie dell'informativa e della comunicazione antimafia, siano obbligatori (attraverso la BDNA) solo per appalti di importo superiore sostanzialmente a 150.000 euro ⁵ e non sempre siano agevoli, dato che ad esempio l'accreditamento alla Banca Dati Nazionale Antimafia richiede una procedura piuttosto articolata di profilazione ed identificazione. Inoltre, la mancata risposta entro un termine prestabilito da parte della BDNA legittima la stazione appaltante alla stipula (e all'esecuzione del contratto), sotto clausola risolutiva del contratto in caso di successivo esito negativo. È chiaro dunque, da queste considerazioni derivanti dall'esperienza sul campo, che al di sotto delle soglie individuate pochi sono i rimedi disponibili: i controlli sui requisiti penali previsti dall'art. 80 del Codice si basano in buona sostanza sull'assenza di condanne o di procedimenti in corso per i reati tipizzati nella disposizione. Sono senza dubbio controlli utili e doverosi, anche per l'estrema celerità che – qualora effettuati tramite CIG SIMOG – il sistema AVCPass garantisce. Tuttavia, come è evidente, per un'organizzazione criminale non è complicato operare attraverso società (e quindi soci ed amministratori) di comodo, mettendo a capo delle stesse prestanome o “teste di legno” incensurati. E – al di là degli appalti e degli altri ambiti a più alto rischio infiltrazione della P.A. – il problema dell'esposizione agli artigli delle mafie di ampi settori dell'economia (soprattutto, nella dimensione della micro e della piccola impresa) si fa più drammatico, come documenta la cronaca, in questi tempi in cui l'emergenza sanitaria dettata dalla pandemia costringe molti piccoli imprenditori a venire a patti con la criminalità organizzata (attraverso ad esempio, il racket e l'usura o la cessione dell'attività). In questo senso, la Direzione Investigativa Antimafia nell'ultima relazione (citata in nota 4): *“Il rischio di inquinamento dell'economia è ora ulteriormente accentuato dalla crisi generata dall'emergenza COVID-19. In particolare, secondo un'analisi della Banca d'Italia, gli indicatori dell'economia regionale hanno assunto valori negativi, a causa della pandemia, per la prima volta dall'estate 2013, con una conseguente contrazione del PIL per il 2020 maggiore di quella nazionale e che, secondo le stime, potrebbe far registrare una flessione pari a circa il 9,2%. Anche nel Rapporto di Unioncamere Veneto si evidenzia come l'emergenza sanitaria abbia determinato una forte contrazione dell'attività manifatturiera. La recessione che rischia di travolgere molti settori produttivi agevola le consorterie che, godendo di importanti disponibilità economiche, hanno la possibilità di prestarsi quali “ammortizzatori sociali” illegali, per soggetti ed imprese in difficoltà. Il rischio evidente è che le “mafie”, garantendo la liquidità necessaria a tutti gli attori in difficoltà nel panorama economico, possano realizzare una pressione usuraria ed estorsiva, volta all'acquisizione delle attività d'impresa e commerciali”*. Dal nostro punto di vista, le semplificazioni dettate in materia di controlli antimafia dal decreto-legge n. 76/2020 potrebbero costituire l'abbrivio per un'accentuazione dei fenomeni qui paventati. Questo, dunque, il contesto e grave sarebbe sottovalutare il rischio, sull'errato assunto di ritenersene esenti sull'assunto ingenuo, errato o di comodo di immaginarsi quale *isola felice*, quando invece la contiguità territoriale con il contesto urbano e periurbano della città o l'assenza di episodi di criminalità nel senso sopra indicato potrebbero rappresentare uno scenario particolarmente favorevole alle mafie. A corroborare la nostra considerazione è il [“Primo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, per la presidenza della commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso”](#) a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata

⁴ Per un'analisi aggiornata, vedasi la [“Relazione semestrale al Parlamento della Direzione Investigativa Antimafia gennaio – giugno 2020”](#) (in particolare, per il Veneto e la Provincia di Verona pgg. 349-353 e il paragrafo 14.b pag. LIII-LX)

⁵ In realtà il tema delle soglie andrebbe meglio precisato, anche in relazione alla differenziazione tra settori ordinari e settori speciali. Il dato tuttavia non è significativo ai fini della tesi che si vuole dimostrare.

dell'Università degli Studi di Milano, studio che ha analizzato il fenomeno nel quinquennio 2009-2014 e che, sebbene datato, mantiene tutta la sua validità anche alla luce delle [Relazioni al Parlamento della DIA](#). Rimandando alla lettura della stesso per una comprensione più puntuale delle dinamiche di infiltrazione, interessa qui evidenziare alcuni passaggi che nati dall'osservazione della realtà lombarda dove il radicamento della mafie è ormai storicizzato, può o nelle linee generali, *mutatis mutandis*, senz'altro valere anche per la realtà veneta, dove la presenza criminale è meno risalente ma in forte ascesa: *"Il gruppo di ricerca ha inteso valorizzare nel rapporto il ruolo cruciale giocato dai piccoli comuni nell'espansione e nel radicamento delle organizzazioni mafiose nelle regioni settentrionali. Occorre sottolineare infatti che mentre gran parte dell'opinione pubblica è incline a pensare che il trasferimento dei clan al nord sia guidato dalle opportunità di impiego dei capitali di provenienza illecita [...], la diffusione del fenomeno mafioso avviene soprattutto attraverso il fittissimo reticolo dei comuni di dimensioni minori, che vanno considerati nel loro insieme come il vero patrimonio attuale dei gruppi e degli interessi mafiosi. È soprattutto nei piccoli comuni che si costruisce una capacità di controllo del territorio, di condizionamento delle pubbliche amministrazioni locali, di conseguimento di posizioni di monopolio nei settori basilari dell'economia mafiosa, a partire dal movimento terra. E' nei piccoli comuni che è possibile costruire, grazie ai movimenti migratori, estese e solide reti di lealtà fondate sul vincolo di corregionalità, o meglio di compaesanità, specie se rafforzato da vincoli di parentela di vario grado e natura".* E tra le ragioni per cui i piccoli comuni sembrano essere luogo d'elezione del radicamento mafioso, il rapporto individua: *"...l'inesistenza o la debole presenza di presidi delle forze dell'ordine [...], il cono d'ombra protettivo steso sulle azioni dei clan dall'interesse oggettivamente ridotto assegnato alle vicende dei comuni minori dalla grande stampa e dalle stesse istituzioni politiche nazionali. Come non si può sottovalutare, nei centri minori, la facilità di accesso alle amministrazioni locali grazie alla disponibilità di un piccolo numero di preferenze, specie in contesti in cui il ricorso alla preferenza sia poco diffuso tra gli elettori."* Ovvio che alla luce di tali considerazioni, è necessario uno sforzo di attenzione per preservare le nostre realtà da questo grave rischio. Emblematiche in proposito sono le considerazioni contenute nella Relazione semestrale della DIA gennaio – giugno 2020: *"Le infiltrazioni mafiose sono state agevolate dalla scarsa sensibilità verso il fenomeno sia a livello istituzionale che sociale. In tal senso, si è espresso il Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Venezia che, nella Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, dopo aver premesso che i dati delle attività investigative sono certamente positivi, ha sottolineato che per impedire "...un radicamento nel territorio che potrebbe coinvolgere le stesse istituzioni democratiche", costituisce "...ulteriore fattore propositivo – non meno importante – la promozione di una diffusa consapevolezza del carattere pervasivo della criminalità mafiosa, che va contrastata culturalmente negli atteggiamenti e nelle condotte, demolendo dalle fondamenta il muro di omertà che costituisce il primo baluardo dietro il quale essa prospera. L'auspicio è che i risultati giudiziari tangibili contribuiscano a far sì che l'intera popolazione veneta – ad iniziare dal tessuto imprenditoriale – comprenda la peculiarità di queste manifestazioni delinquenziali, rispetto alle quali la mancata denuncia, lungi dall'evitare rischi e difficoltà, è foriera della crescita esponenziale di pericoli e danni per le stesse vittime e per l'intero ambiente sociale"*.

3. 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.

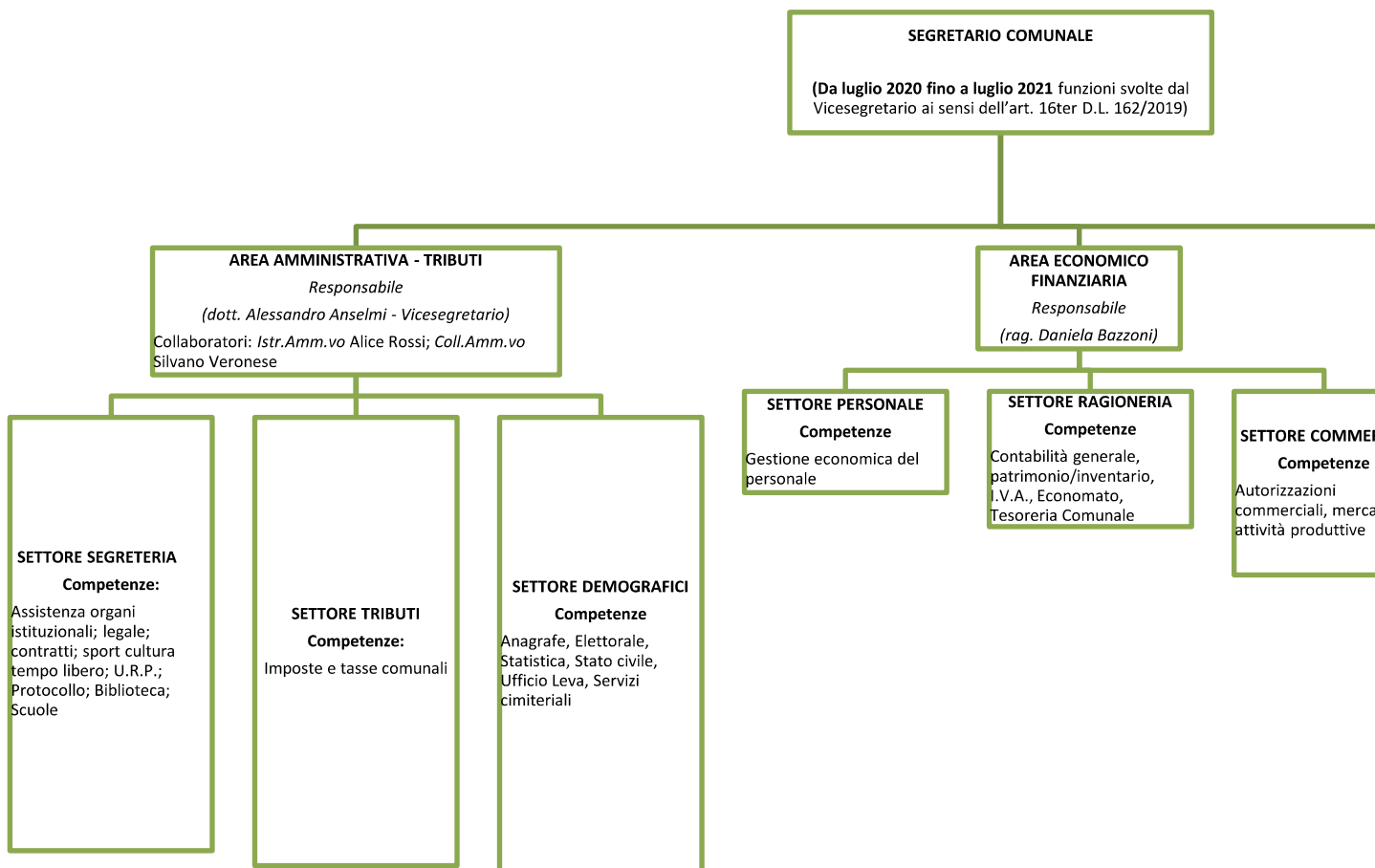
L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

3.1 Struttura organizzativa e funzioni

La struttura organizzativa, l'articolazione e i riferimenti degli uffici e le relative competenze sono compiutamente descritte nella sezione Organizzazione – sottosezione Articolazione Uffici dell'Amministrazione Trasparente del sito comunale.

L'organizzazione e l'attribuzione dei compiti alla struttura deve tener conto delle funzioni e dei servizi trasferiti all'Unione di Comuni Verona Est cui il Comune di Mezzane di Sotto aderisce, ai sensi [dell'art. 14 del decreto legge n. 78/2010](#) e della [legge n. 56/2014](#)

Nella sezione Organizzazione – sottosezione Articolazione Uffici dell'Amministrazione Trasparente del sito comunale è pubblicato il [funzionigramma](#) dell'Unione di Comuni Verona Est che illustra puntualmente i compiti e gli uffici di attribuzione delle funzioni/servizi delegati.



4. Mappatura dei processi

Definito il contesto esterno ed interno, è necessario concentrare l'attenzione sulla individuazione e l'analisi dei processi organizzativi dell'ente: la *mappatura dei processi*, prerequisito indefettibile senza il quale non è possibile costruire il Piano e definire le misure di prevenzione e di contrasto. L'obiettivo è l'analisi dell'intera attività dell'amministrazione al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. 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.

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 consiste nell'individuazione delle unità di analisi (i singoli processi) e nell'aggregazione degli stessi 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);
- quelle **specifiche** riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Per gli enti locali (ALLEGATO 1 – [PNA 2019](#))

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, sono stati individuati **“Altri servizi”**, che raggruppano processi tipici degli enti territoriali non immediatamente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Si tratta dei seguenti processi:

12. Gestione del protocollo
13. Organizzazione eventi culturali ricreativi
14. Funzionamento degli organi collegiali
15. Istruttoria delle deliberazioni
16. Pubblicazione delle deliberazioni
17. Accesso agli atti, accesso civico

18. Gestione dell'archivio corrente e di deposito
19. Gestione dell'archivio storico
20. formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi
21. Indagini di customer satisfaction e qualità

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.

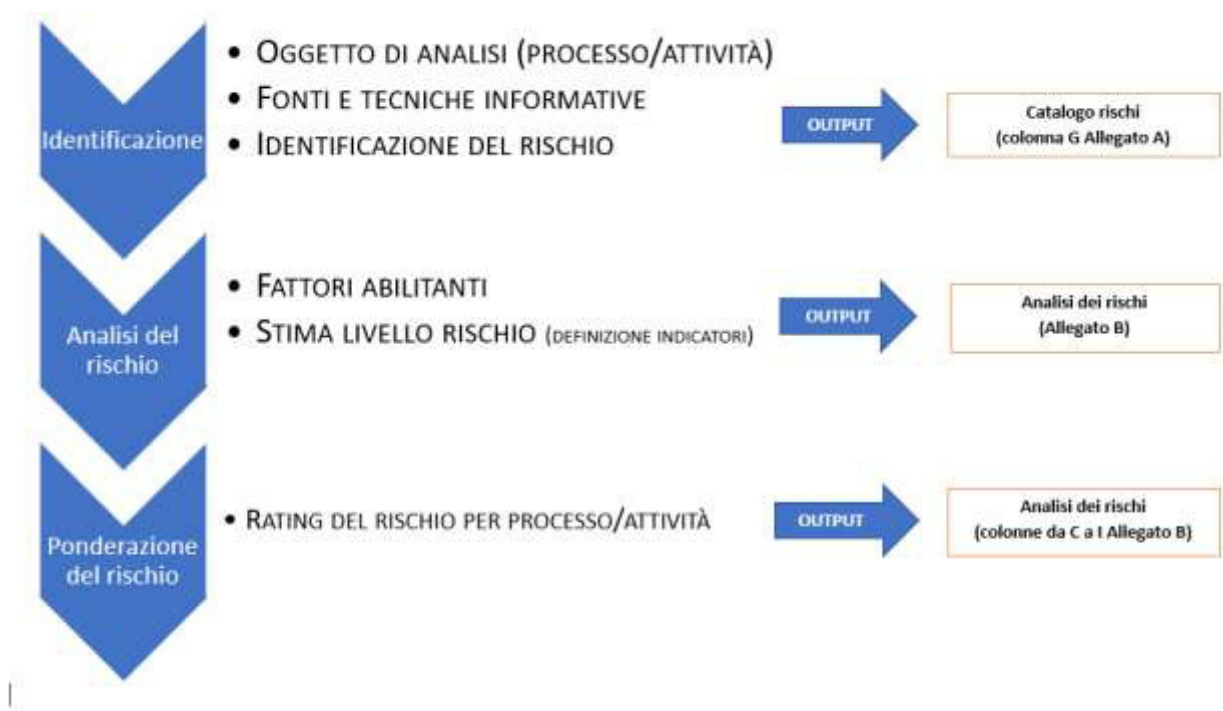
Per la mappatura, si sono utilizzati strumenti di analisi organizzativa oltre che risorse e contributi di letteratura specializzata. La mappatura è stata realizzata dal RPCTP come proposta da condividere con i responsabili interni alla struttura e aperta alle integrazioni/modifiche apportate dopo la procedura di consultazione sulla proposta di piano.

L'analisi ha prodotto la ["Mappatura dei processi e catalogo dei rischi" \(Fogli A e A1\)](#)

5. Valutazione e trattamento del rischio

La valutazione del rischio è una "macro-fase" del processo di gestione del rischio, nel corso della quale il rischio stesso viene 1) identificato, 2) analizzato e 3) 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.

Figura 1- Flusso della macrofase "Valutazione e trattamento del rischio"



5.1 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.

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.

1. **Oggetto di analisi:** In considerazione delle ridotte dimensioni dell'amministrazione, si è privilegiato in generale il processo come oggetto di analisi. Secondo il principio di gradualità, in corso di applicazione del piano, qualora

a seguito del monitoraggio si rendesse necessario un livello di analisi più dettagliato, per uno o più processi si prenderanno in considerazione le attività come unità elementari.

2. **Tecniche e fonti informative:** quali fonti informative, a seguito della sottoposizione dello schema di piano ai responsabili, si è tenuto conto delle eventuali osservazioni derivanti dalla conoscenza diretta del processo e delle criticità; inoltre, si è tenuto conto delle risultanze dei procedimenti disciplinari che abbiano evidenziato anche indirettamente riflessi sul buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa; non si sono registrati casi di *whistleblowing*. Un buon benchmark sarebbe stato offerto dall'analisi di casi di "mala amministrazione" per realtà simili, ma per la difficoltà di individuare le fonti informative che fornissero adeguati basi di dati, anche statistiche, tale analisi è stata purtroppo accantonata. Nei prossimi aggiornamenti, qualora reperite tali fonti, sarà opportuno quindi rivedere l'analisi su basi comparative.
3. **Identificazione dei rischi:** a seguito dell'analisi, sono stati individuati gli eventi rischiosi e formalizzati nel "catalogo rischi";

Esito della macrofase di identificazione: l'output di tale macrofase è costituito dal catalogo rischi contenuto nella colonna **F - Catalogo dei rischi principali** della ["Mappatura dei processi e catalogo dei rischi" \(Foglio A\)](#)

5.2 Analisi del rischio

L'analisi del rischio è orientata a: 1- comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione; 2- stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

I **fattori abilitanti** sono i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. A titolo esemplificativo, vengono generalmente ritenuti fattori abilitanti l'assenza di misure di trattamento del rischio (controlli); la mancanza di trasparenza; l'eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento; mancanza di rotazione negli incarichi dirigenziali o anche nella responsabilità di un singolo processo; 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.

Fondamentale poi nell'analisi, dopo l'individuazione dei fattori abilitanti, è la **stima del livello di rischio**, intesa come stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi (processo/attività). Con la stima, si perviene ad una misura (qualitativo e/quantitativa) del grado di esposizione al rischio per individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

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".

Come suggerito dall'ANAC, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi sono stati tradotti in questo Piano, 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.

Quali indicatori di rischio, sono stati utilizzati quelli proposti dall'ANAC nel [PNA 2019](#), Allegato n. 1:

- ☞ **livello di interesse "esterno":** la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
- ☞ **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;
- ☞ **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;
- ☞ **trasparenza/opacità del processo decisionale:** l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;

- 🔗 **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;
- 🔗 **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

I risultati sono confluiti nell' "[Analisi dei rischi](#)" (Fogli B e B1).

Nota di metodo - L'applicazione degli indicatori ai singoli processi (i.e. l'attribuzione del rating) tiene conto del "dato storico" cioè dei comportamenti/condotte/eventi tenuti/verificatisi in processi analoghi fino alla predisposizione del presente Piano. Negli aggiornamenti successivi a seguito dei monitoraggi annuali si terrà conto anche dell'ultimo anno di applicazione del Piano (il rating di rischio pertanto potrà modificarsi in ragione dei comportamenti/condotte/eventi che si terranno/verificheranno nel corso della gestione annuale). L'attribuzione del rating è avvenuta attraverso un procedimento di autovalutazione svolta in contraddittorio con i responsabili a cui è stata poi sottoposta in consultazione la proposta di Piano. Il rating finale (valutazione complessiva colonna G) è dato dalla media aritmetica dei punteggi attribuita ai singoli indicatori. Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato B).

5.3. La ponderazione

La ponderazione che chiude la macrofase di valutazione del rischio ha lo scopo 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" (ANAC PNA 2019 - 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.

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.

Avranno pertanto massima priorità nell'elaborazione e nell'applicazione delle misure generali e specifiche ai processi/attività che abbiano ottenuto un rating di rischio comparativamente più alto rispetto agli altri oggetti di analisi. **Obiettivo gestionale da proporre in sede di piano della performance potrà inoltre essere quello di ridurre il livello di rischio complessivo stimato come media dei rating dei singoli procedimenti nell' "[Analisi dei rischi](#)" (Fogli B e B1) – riga 114, attraverso l'applicazione delle misure individuate nel presente Piano per tendere ad un livello di rischio complessivo pari allo zero. Il livello complessivo al momento attuale è quantificato in 2,35 (rischio tra moderato e alto nella scala di rating)**

6. 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 questa fase dunque, si elaborano le **misure** necessarie a ridurre il rischio corruttivo, rispetto ai processi individuati e all'analisi condotta nelle altre fasi. In tale fase inoltre, viene programmata la modalità di attuazione delle misure secondo tempi e metodi da prestabilire. Le misure possono essere classificate in "**generali**" e "**specifiche**".

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

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

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

6.1 Individuazione delle misure

Il primo step del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi. L'amministrazione deve individuare le misure più idonee in funzione del livello dei rischi e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo, di questa prima fase del trattamento, è 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:

- ☞ 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).

In linea con le indicazioni dell'ANAC, le misure pensate con il presente Piano sono state completamente rivisitate rispetto ai piani precedenti, in modo da adeguarle meglio al PNA 2019. Nell'ultimo triennio infatti, il Comune si avvalso la facoltà di riconfermare il precedente Piano come previsto da ANAC come misura di semplificazione per gli enti di minore dimensione.

Nella predisposizione delle misure, sono state in particolare considerate

- 1- la loro effettiva capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio in relazione al contesto organizzativo
- 2- la sostenibilità economica e organizzativa delle misure, nonché l'adattabilità delle stesse alle caratteristiche dell'organizzazione, in modo da garantire l'effettiva capacità di attuazione da parte della struttura organizzativa.-

Il risultato del lavoro di identificazione delle misure, è contenuto nelle schede **"Individuazione e programmazione delle misure" Foglio C; il Foglio C-1 suddivide le misure per aree di rischio).**

Le misure sono elencate e descritte nella **colonna E** del foglio C e riprese nella **colonna C** del foglio C1.

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".

6.2 Programmazione delle misure

La seconda parte del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in

assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012. La programmazione delle misure consente di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto a definizione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

La [colonna F "Individuazione e programmazione delle misure"](#), contiene la programmazione temporale dell'attuazione e le relative modalità.

7. Trasparenza sostanziale e accesso civico

7.1. 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", cui si aggiunge l'istituto dell'accesso civico dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, nelle due declinazioni dell'accesso civico semplice e generalizzato.

7.2. Accesso civico e trasparenza

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

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

L'accesso civico si aggiunge all'istituto "classico" dell'accesso procedimentale di cui all'art. 22 della legge n. 241/1990.

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.

La deliberazione 1309/2016 precisa anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990. La finalità dell'accesso documentale è quella di porre "i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari".

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.

Con riferimento al tema, in adesione alle indicazioni consigliate dall'ANAC, si suggeriscono due obiettivi programmatici da attuare magari nell'arco del triennio di validità di questo piano, in adesione a principi di sostenibilità delle misure rispetto al contesto organizzativo su cui impattano:

L'adozione di un regolamento che disciplini compiutamente, anche innovando le fonti precedenti, il diritto di accesso nelle diverse accezioni dell'**accesso procedimentale, dell'accesso civico semplice e dell'accesso civico generalizzato**

Istituire, se sostenibile, nell'ambito del regolamento di cui al punto precedente il "**registro delle richieste di accesso presentate**" da pubblicare sul sito "amministrazione trasparente", "altri contenuti – accesso civico", oscurando ogni dato personale. Il registro dovrà l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione.

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.

7.3 Trasparenza e privacy

In ambito di trasparenza, è necessario tenere conto delle norme a tutela della riservatezza dei dati e le recenti ed importanti evoluzioni. Questa breve ricostruzione è utile per inquadrare la problematica talvolta di difficile soluzione tra l'interesse alla totale accessibilità dei dati e delle informazioni corollario e strumento del principio di trasparenza e l'interesse – in taluni casi contrapposto – alla tutela della riservatezza delle persone.

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

Le misure previste dal RGPD sono in fase di completa implementazione da parte del Comune che si vale del coordinamento in tale ambito dell'Unione di Comuni Verona Est.

7.4 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.

E' 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 che progressivamente sarà il canale principale del processo di transizione digitale. Quale prima fase di questo processo, ad esempio, entro il 31/12/2021 sarà ultimata l'implementazione insieme ai servizi di pagamento sul canale Pago PA e di identità digitale attraverso lo SPID, di almeno cinque istanze per la gestione completamente digitale dei relativi procedimenti.

Inoltre, la legge 69/2009 riconosce l'effetto di “pubblicità legale” soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle pubbliche amministrazioni. L'art. 32 della suddetta legge dispone che “a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati”.

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. [Il relativo link](#) è ben indicato nella home page del sito istituzionale.

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

Sul sito web, nella home page, è riportato l'indirizzo [PEC istituzionale](#). Nella sezione [Articolazione degli uffici dell'Amministrazione Trasparente](#) e in apposite pagine dedicate ai singoli servizi dell'ente, sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio e ogni altro riferimento, oltre a modulistica e costanti aggiornamenti sui servizi comunali.

7.5 Modalità attuative

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

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

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

La tavola nel "[Foglio D - Misure di trasparenza](#)" propone i medesimi contenuti dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310. La tavola è stata integrata con l'indicazione nella **colonna G** dell'Area organizzativa responsabile della pubblicazione delle informazioni

7.6. Organizzazione

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

Ogni responsabile cura la pubblicazione del dato e dell'informazione di propria competenza, eventualmente delegando un collaboratore all'interno dell'area organizzativa cui è preposto. Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: coordina, sovrintende e verifica l'attività dei componenti il Gruppo di Lavoro; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

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

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

Nell'ambito degli obblighi di pubblicazione, come rilevato nella rilevazione per l'anno 2019 (condotta nell'anno 2020), è necessario un maggior impegno per migliorare il livello di compliance dell'ente alle norme del decreto n. 33/2013. L'ente sconta anche su tale fronte il limite della grave carenza di personale cui si auspica di poter far fronte nella misura in cui, alla luce delle nuove regole per la determinazione della capacità assunzionale (DM 17/03/2020), si apriranno possibilità per acquisire nuove risorse.

L'ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC. Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati. Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge.

7.7. Pubblicazione di dati ulteriori

Rispetto agli obblighi previsti dal d.lgs. n. 33/2013 l'ente assicura l'integrale pubblicazione dei provvedimenti degli organi di indirizzo nella sezione amministrazione trasparente. Quanto ai provvedimenti degli organi di gestione, la pubblicazione – prima integrale – sarà realizzata nei soli limiti del d.lgs. n. 33/2013. Questa misura è necessaria a tutela dei dati personali che tali provvedimenti sono maggiormente suscettibili di contenere rispetto a quelli degli organi di indirizzo, provvedimenti che normalmente hanno carattere generale.

Parte III - Altri contenuti del PTPCT

8. Formazione in tema di anticorruzione

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

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

Sin dai primi piani anticorruzione, l'ente ha sempre erogato la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza. Fino al 2018, gli interventi erano programmati ed erogati a livello di Unione di Comuni Verona Est con seminari specialistici che coinvolgevano per lo più le posizioni organizzative e gli istruttori. Nel 2020 e alla data attuale, la formazione è stata erogata a livello di comune, rendendola obbligatoria, attraverso un corso di base (obbligatorio) e un corso specialistico, da fruire attraverso apposita piattaforma telematica. Il corso è fruibile in ogni momento ed è stato esteso a tutti i dipendenti degli uffici. Nel corso dell'attuazione del presente Piano la formazione, programmata dal RPCT, avrà natura obbligatoria e sarà estesa a tutti i dipendenti, compreso il personale esterno, tenendo anche conto delle eventuali nuove assunzioni che si confida di poter disporre, compatibilmente con i nuovi vincoli in materia che superano la mera logica del *turn over* applicata sino al 2019.

Quale misura ulteriore intesa anche a promuovere l'autoformazione e ad incentivare l'approfondimento, si valuterà in corso di attuazione la possibilità di somministrare, una volta all'anno, dei questionari/test di valutazione sui temi dell'anticorruzione e della trasparenza, con obbligo di restituzione. La misura è intesa anche come modalità per la rilevazione dei fabbisogni formativi rispetto ai temi e alle misure gestionali/operative.

9. Il Codice di comportamento

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

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

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.

Il Comune di Mezzane di Sotto, esperita la procedura consultiva (illustrata nella Relazione consultabile in Amministrazione Trasparente nella [sezione Disposizioni Generali – Codice di Comportamento e Codice Disciplinare](#)), si è dotato sin dall'entrata in vigore del DPR 62/2013 di un proprio [Codice di Comportamento, consultabile nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente](#).

In merito, va altresì rilevato che nella medesima sezione del Codice di comportamento, è pubblicato come previsto dal d.lgs. n. 165/2001 il [Codice disciplinare](#) contenuto nel CCNL del comparto Funzioni Locali biennio 2016-2018. Nel 2020, inoltre, con deliberazione di G.C. n. 52 del 23-09-2020, è stato istituito [l'Ufficio Procedimenti Disciplinari \(in Amministrazione Trasparente è stato assolto il relativo obbligo di pubblicazione\)](#).

Lo scorso anno ANAC ha emanato le ["Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche"](#) (deliberazione n. 177 del 19/2/2020). Nella deliberazione, va in particolare evidenziato come ANAC ritenga necessario operare uno stretto collegamento tra i codici di comportamento e le misure contenute nei piani o comunque, con la materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in modo da indirizzare verso condotte sempre più virtuose. L'Autorità ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPC, che la predisposizione del codice di comportamento spetti al RPCT.

Nel periodo di attuazione del Piano si valuteranno i contenuti del Codice di Comportamento attuale alla luce delle Linee Guida ANAC (delib.n.177/2020) per proporre l'eventuale adeguamento. Con data indicativa del 31/12/2021, pertanto, si proporrà di attivare il procedimento di revisione secondo quanto previsto dall'art. 54 comm. 3 del d.lgs. n. 165/2001.

10. Criteri di rotazione del personale e misure in caso di conflitto di interesse

10.1 Rotazione ordinaria e straordinaria

E' diffusa la consapevolezza che un utile strumento di prevenzione è la rotazione del personale nelle aree più esposte a rischio corruttivo. La misura che nei casi di cui all'art. 16 co. 1 lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001 (intesa questa quale norma di principio da adattare alle dimensioni dell'ente) sarà attuata d'ufficio, ferma restando la effettiva fattibilità della stessa, non può essere programmata quale misura "stabile", stante la complessità attuativa rispetto ad un organico che non offre risorse perfettamente fungibili per preparazione professionale ed inquadramento contrattuale.

Tuttavia, nonostante 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", saranno valutate e messe in campo tutte le soluzioni che consentano di attenuare il problema derivante dalla possibilità di un avvicendamento nei ruoli di responsabilità, anche in relazione ai singoli procedimenti/processi.

Non è possibile predisporre ex ante un elenco di tali misure, se non indicando una serie di buone pratiche. Tra queste, vanno annoverate:

- la massima condivisione all'interno della struttura di informazioni ed esperienze e per quanto possibile "socializzando" le competenze di ognuno di modo da realizzare un sistema relazionale all'interno della struttura che porti indirettamente ad un controllo reciproco.
- la possibilità di realizzare la rotazione all'interno della gestione associata cui il Comune di Mezzane di Sotto aderisce (Unione di Comuni Verona Est), non necessariamente attraverso l'istituto della mobilità, ma semplicemente attraverso convenzioni per l'utilizzo di personale o comandi e distacchi temporanei.
- Il piano assunzionale prevede (la procedura concorsuale è già in corso di svolgimento alla data del presente Piano) l'ingresso di una nuova risorsa di categoria D che assumerà le funzioni di responsabile d'area in sostituzione della risorsa in uscita per mobilità volontaria. Nei fatti, tale nuova assunzione consegue l'obiettivo sotteso alla rotazione.
- Va evidenziato inoltre, che dal 2020, trasferito da altro comune, è in servizio presso l'Ufficio Tecnico una risorsa di categoria C;
- Infine, quale misura risolutiva di eventuali conflitti di interessi, l'ente ha adottato apposito provvedimento per il quale si rinvia al successivo par. 10.2

10.2 Conflitto di interesse

Ampia sarebbe la ricostruzione del quadro normativo in materia di conflitto di interesse. Valga come inquadramento, questa breve disamina che, tralasciando considerazioni "storiche" sulla situazione antecedente alla legge Severino, inizia con l'introduzione dell'art. 6-bis nella Legge n. 241/90, ad opera della legge 190/2012: "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale". Norma di principio, essa trova poi la sua declinazione nel DPR 62/2013 (e per esso nel Codice di Comportamento del Comune di Mezzane di Sotto – [cfr. Par. §9](#)) nell'art. 6 (in particolare il comma 2) e nell'art. 7 che sancisce l'obbligo di astensione in caso di conflitto anche potenziale.

Basti questo dunque ad inquadrare il tema, al netto di puntuali norme di "settore" quali le incompatibilità in tema di commissario di gara e concorso (vedasi il successivo [Par. §14](#)) o il conflitto di interessi di cui all'art. 42 ⁶ del decreto legislativo n. 50/2016.

⁶ Riportiamo il significativo comma 2 della disposizione: "2. Si ha conflitto d'interesse 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. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, 62"

Fatta questa premessa ed in stessa connessione con le difficoltà prima illustrate, in merito alla possibilità di realizzare la rotazione all'interno dell'ente, l'amministrazione ha avvertito la necessità di dotarsi di un provvedimento per attuare la sostituzione di un responsabile che venga a trovarsi in situazione di conflitto anche potenziale. Si tratta in particolare del Responsabile dell'Area Affari Generali ora Vicesegretario facente funzione ex art. 16ter DL 162/2019 (estensore del presente Piano). È il caso quindi di richiamare nel presente piano quale **misura generale** ulteriore il [Decreto Sindacale n. 13 del 17-12-2020](#), pubblicato nella sezione [Disposizioni generali – Piano Triennale per la prevenzione della corruzione dell'Amministrazione Trasparente](#).

11. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

Alla luce di un precedente verificatosi nel 2020, per violazione dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 60 del DPR 3/1957, la materia deve essere attentamente considerata. Si è agito doverosamente sotto il profilo "repressivo", ma dovranno intraprendersi ora iniziative di sensibilizzazione – nell'ambito della formazione in materia di anticorruzione - sulle attività vietate ai dipendenti pubblici e le conseguenze in caso di violazioni dei relativi obblighi.

12. Attribuzione degli incarichi di posizione organizzativa

L'ente applica puntualmente la disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del d.lgs. 165/2001 e smi. I criteri soggettivi per l'assegnazione della posizione organizzativa sono altresì indicati nella "Metodologia per il conferimento e la graduazione delle posizioni organizzative del Comune di Mezzane di Sotto" approvata con deliberazione di G.C. n. 38 del 16-05-2019.

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. Il responsabile rende inoltre le dichiarazioni di assenza della cause di incompatibilità di cui all'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001.

13. Incompatibilità dopo la cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)

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

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

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

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

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

Quale **misura generale**, ogni contraente e appaltatore dell'ente, in sede di dichiarazione del possesso dei requisiti generali deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi. L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

14. Commissioni di gara e concorso

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

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

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

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

Quale **misura generale** ogni commissario all'atto della designazione è tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra. **Inoltre ogni commissario deve rendere apposita dichiarazione di non trovarsi in situazioni di conflitto di interesse rispetto alla singola procedura (per gli appalti, si applica l'art. 42 del d.lgs. n. 165/2001; in generale, valgono le norme di principio sul conflitto di interesse).** L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

15. Tutela del dipendente che segnali illeciti (whistleblower)

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

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

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

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

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

Il comma 9 dell'art. 54-bis prevede che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

L'art. 54-bis, quindi, accorda al whistleblower le seguenti garanzie:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia sia sottratta all'accesso.

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

Dal 3/9/2020 è in vigore il nuovo "Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio" da parte dell'ANAC (GU, Serie Generale n. 205 del 18/8/2020).

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

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

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

L'ente adotterà in caso di segnalazioni, ogni disposizione e misura per la tutela del segnalante e per dare attuazione alla disposizione dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

Le segnalazioni, a fini di tutela del segnalante, saranno indirizzate alla mail personale del RTCP alessandro.anselmi@comune.mezzane.vr.it il quale curerà la successiva protocollazione della stessa garantendo che il fascicolo informatico e tutta corrispondenza relativa alla segnalazione rimanga inaccessibile agli operatori censiti sul gestionale.

Qualora la segnalazione riguardi l'RTCP, anche qualora abbia operato in altra veste, la stessa sarà rivolta al Segretario Comunale segretario@comune.mezzane.vr.it ovvero, in caso di mancanza della figura, al Sindaco sindaco@comune.mezzane.vr.it I destinatari della segnalazione dovranno curare la protocollazione della stessa con le medesime modalità descritte per le segnalazioni dirette al RTCP.

16. Misure ulteriori in materia di affidamento di contratti

16.1 Patti di integrità e protocolli di legalità

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

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

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

Il legislatore ha fatto proprio l'indirizzo espresso dall'AVCP. Infatti, il comma 17 dell'art. 1 della legge 190/2012 e smi che stabilisce che le stazioni appaltanti possano prevedere "negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità [costituisca] causa di esclusione dalla gara".

Quale misura specifica, l'ente valuterà la possibilità di adottare uno schema generale di patto di integrità/protocollo di legalità che integrino gli atti di gara e i contratti con clausole da accettare obbligatoriamente sin dal momento della domanda di partecipazione o dell'offerta.

16.2 Controlli sul possesso dei requisiti e BDNA

Al fine di favorire la celerità dei controlli e la completezza dei controlli, in particolare sul possesso dei requisiti si indica quale misura specifica l'acquisizione anche per le procedure di più modesto importo del CIG SIMOG in luogo dello SMART CIG, di modo da consentire l'utilizzo dell'AVCPass anche per procedure in cui è consentita l'acquisizione del CIG semplificato. E' obbligatoria in ogni caso, l'applicazione in tema di controlli del par. 4.2 delle [Linee Guida ANAC n. 4/2016](#)

Quale misura specifica, entro il 31/12/2021 dovrà essere accreditato un funzionario dell'ente alla [Banca Dati Nazionale Antimafia \(BDNA\)](#) per lo svolgimento dei relativi controlli sulle commesse superiori alle soglie di cui al d.lgs. n. 159/2011 ovvero per gli affidamenti nei settori di cui al comma 53 dell'art. 1 della legge 190/2012. Per le imprese iscritte nelle cosiddette *White List* tenute dalla Prefetture non è necessaria l'acquisizione della documentazione antimafia.

16.3 Affidamenti sottosoglia e proposte organizzative

Anche nel vigore dell'attuale deroga all'art. 36 del decreto legislativo n. 50/2016, prevista dal decreto legge 76/2020, costituisce misura generale l'applicazione in assenza di un regolamento apposito, delle [Linee Guida ANAC n. 4](#) di attuazione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici". Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016. Aggiornate al Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56 con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018. Le stesse vanno applicate coordinandole con i più recenti approdi giurisprudenziali.

Quali misure organizzative si propongono:

- L'istituzione di un apposito ufficio contratti e appalti "specializzato" in particolare sulla fase dell'aggiudicazione/affidamento (lasciando ovviamente ai settori la competenza relativamente alle fasi della programmazione/progettazione, indizione della procedura e della successiva fase dell'esecuzione);
- L'adesione a piattaforme telematiche di negoziazione - ulteriori rispetto al Me.Pa. - che oltre alla gestione interamente telematica di tutte le procedure (ordinarie e semplificate) in ogni loro fase, mettano a disposizione un albo fornitori, gestito secondo le regole dettate nelle linee guida ANAC n. 4/2016;
- La standardizzazione della modulistica affidamenti secondo bandi tipo ANAC adattati eventualmente anche alla procedure sottosoglia

17. Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere

Il regolamento comunale attuale, adottato ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990, è risalente e ormai del tutto inadeguato anche alla luce del riordino operato nel Terzo Settore dal d.lgs. n. 117/2017, ad esempio con l'istituzione del Registro Unico del Terzo Settore non ancora operativo.

Pertanto, oltre alle normali misure di trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33/2013, si propone l'adozione di un nuovo regolamento più attuale.

In ogni caso quale misura generale, le assegnazioni dovranno avvenire in maniera trasparente ed informata a criteri di imparzialità e concorsuali (ad esempio, previa predisposizione di bandi/avvisi che fissino criteri obiettivi per l'assegnazione del sostegno/contributo o vantaggio in genere), salva la possibilità di convenzionamenti nell'ambito del d.lgs. n. 117/2017 e sempre valutando la compatibilità di queste forme di sussidiarietà, rispetto alle norme del Codice dei Contratti.

18. I controlli interni e il monitoraggio dell'attuazione del Piano

Il PNA articola in quattro macro fasi il processo di prevenzione e contrasto della corruzione:

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

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

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

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

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

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

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

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

il monitoraggio è l'"attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio";

è ripartito in due "sotto-fasi": 1- il monitoraggio dell'attuazione delle misure di trattamento del rischio; 2- il monitoraggio della idoneità delle misure di trattamento del rischio;

il riesame, invece, è l'attività "svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso" (Allegato n. 1 del PNA 2019, pag. 46).

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

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione. In particolare, detto monitoraggio anche in adesione a principi di economicità, dovrà essere svolto nell'ambito dei controlli di regolarità di cui all'art. 147bis e del [Regolamento sui controlli interni](#), anche in ragione della coincidenza – normalmente per i comuni – tra RPCT e Segretario Comunale.

Allegato “A_B_C_D_AllPTCP2021-2023”

[file.xlsx](#)

Esiti del procedimento di Consultazione

Procedimento di consultazione per l'adozione del Piano (marzo 2021)

Osservazioni/Proposte presentate

Proponente	Esito
Gruppo Consigliare Progetto Comune Prot. 2317/2318/2319 del 26/03/2020	A seguito delle osservazioni è stata eliminata e rivista il Paragrafo introduttivo “RIFLESSIONI DI PRINCIPIO: LA NOZIONE DI CORRUZIONE TRA DIRITTO E MORALE”; sul punto della genericità delle misure, è stato evidenziato dal RCPT in apposita replica come le stesse siano calate sul concreto della realtà organizzativa; la loro “standardizzazione” (per quelle contenute nell'Allegato “A_B_C_D”) è voluta perché di facile implementazione e attuazione in relazione al contesto; inoltre, la sezione Altri Contenuti integra le misure dell'allegato - per le aree dove si sono rilevate le maggiori criticità – con ulteriori misure e con puntuali proposte agli organi o con interventi/obiettivi da perseguire. L'RCTP che l'intento complessivo del piano è quello di conseguire complessivamente un miglioramento delle performances organizzative dell'intera struttura, proprio attraverso i principi del TQM sottesi alle strategie nazionali dell'anticorruzione. A seguito del riscontro a chiarimento, il Gruppo Consigliare (nota Protocollo n. 2383 del 29-03-2021) riconferma il parere che “si debba tendere all'individuazione di misure e cautele di contenimento specifiche”. Prende atto e concorda sul punto che la sezione “altri contenuti” faccia un po' più di luce richiamando il quadro degli obblighi normativi cui i processi devono attenersi ed evidenziando nel contempo le situazioni di “gap” da colmare (il riferimento è all'avvertita necessità di un miglioramento delle performance organizzative). Il Gruppo consigliere è altresì consapevole che questo processo di miglioramento necessiti di un percorso temporale che non è immediatamente attuabile, ma ribadisce l'auspicio che il PTPCT sia anche uno strumento organizzativo per il perseguimento di una maggior efficienza dell'ente.