



COMUNE DI TERRANUOVA BRACCIOLINI

Provincia di Arezzo

***PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2020-2022***

Approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 9 del 28/01/2020

INDICE

PARTE PRIMA

1. Premessa	Pag. 3
2. Processo di adozione del PTPCT	Pag. 5
3. Metodologia di elaborazione del PTPCT	Pag. 7
4. Soggetti	Pag. 8
5. Definizione del contesto	Pag. 10
5.1. Contesto esterno	Pag. 10
5.2. Stakeholders	Pag. 16
5.3. Contesto interno	Pag. 17
5.4. Mappatura dei processi	Pag. 22
6. Valutazione del rischio	Pag. 24
6.1. Identificazione dei rischi	Pag. 24
6.2. Analisi dei rischi	Pag. 25
6.3. Ponderazione dei rischi	Pag. 28
7. Trattamento dei rischi	Pag. 30
8. Monitoraggio e riesame	Pag. 31
9. Trasparenza	Pag. 32
9.1. Premessa	Pag. 32
9.2. Obiettivi strategici	Pag. 35
9.3. Iniziative e strumenti di comunicazione	Pag. 38
9.4. Attuazione degli obblighi di pubblicazione	Pag. 41
9.5 Modalità di pubblicazione – Misure organizzative	Pag. 43
9.6 Trasparenza e Privacy	Pag. 44
9.7. Trasparenza e Accesso civico	Pag. 45

PARTE SECONDA

1. Misure di prevenzione del rischio corruzione	Pag. 48
1.1. Misure generali	Pag. 48
1.1.1. Misure in materia di trasparenza	Pag. 48
1.1.2. Misura in materia di codice di comportamento	Pag. 48
1.1.3. Misura in materia di rotazione del personale	Pag. 49
1.1.4. Misure in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse	Pag. 49
1.1.5. Misure in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra - istituzionali	Pag. 50
1.1.6. Misure in materia di conferimento di incarichi dirigenziali	Pag. 50
1.1.7. Misure in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	Pag. 50
1.1.8. Misura in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)	Pag. 51
1.1.9. Misure in materia di verifica dell'assenza di condanne penali per delitti contro la p.a. a carico dei soggetti chiamati a far parte delle commissioni di gara o di concorso e nel caso di conferimenti di incarichi di responsabile di struttura organizzativa	Pag. 53
1.1.10. Protocolli di legalità	Pag. 53
1.1.11. Formazione in tema di anticorruzione	Pag. 54
1.1.12. Misure in materia di rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti	Pag. 55
1.2. Misure specifiche	Pag. 56
1.3 Misure di carattere complementare e trasversale	Pag. 56

ALLEGATI

- Allegato A – Mappatura dei processi e registro degli eventi rischiosi
- Allegato B – Analisi dei rischi
- Allegato C – Individuazione e programmazione delle misure
- Allegato 1 – Sezione “Amministrazione trasparente” elenco degli obblighi di pubblicazione
- Allegato 2 Codice di comportamento
- Allegato 3 Piano della Formazione

PARTE PRIMA

1. Premessa

La legge 6 novembre 2012, n. 190, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 265 del 13 novembre 2012, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*, ha introdotto nel nostro ordinamento una serie di misure finalizzate a prevenire e combattere il fenomeno della corruzione nelle attività della pubblica amministrazione, tra le quali figurano l’adozione da parte della Autorità Nazionale AntiCorruzione (di seguito ANAC) del “piano nazionale anticorruzione” (di seguito PNA) e l’adozione da parte degli organi di indirizzo di tutte le pubbliche amministrazioni di un “piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza” (di seguito PTPCT).

Il PNA individua, in relazione anche alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi. Il PTPCT adottato dal singolo ente pubblico approfondisce tale analisi con riferimento al proprio contesto organizzativo e individua le misure di prevenzione più idonee per prevenire e ridurre il fenomeno corruttivo.

Con l’adozione dei suddetti piani, il legislatore nazionale ha dunque inteso perseguire i seguenti obiettivi strategici:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione,
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione,
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un’accezione ampia, definita per la prima volta nel PNA approvato con delibera dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (all’epoca CiVIT) n.72 del 11/9/2013, aggiornato con determinazioni ANAC n.12 del 28/10/2015, n.831 del 3/8/2016 e n.1208 del 22/11/2017, delibera ANAC n.215 del 26 marzo 2019 ed ulteriormente precisata nel PNA 2019 (pag. 10 e seguenti) approvato con delibera n.1064 del 13 novembre 2019. Il fenomeno corruttivo è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie dei reati corruttivi, previsti negli artt. 317, 318, 319, 319-ter e 319-quater del codice penale, e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale e le condotte di natura corruttiva indicate dall’art.7 della legge n.69/2015 (che aggiunge a quelli già indicati i reati di cui agli artt.319 bis, 321, 322, 322 bis, 346 bis, 353, 353 bis del codice penale), ma anche le situazioni in cui venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso, a fini privati, delle funzioni attribuite ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Si può pertanto rilevare la sussistenza del fenomeno corruttivo non soltanto in presenza di fatti penalmente rilevanti ma anche in presenza di situazioni di *“maladministration”* intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche

se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Il presente PTPCT è un documento di natura programmatica che individua le aree e le attività del Comune di Terranuova Bracciolini a più alto rischio di esposizione al fenomeno corruttivo ed illustra tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori adottate dal Comune, con riferimento ad un arco temporale triennale.

Il PTPCT è predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito RPCT) e proposto alla Giunta Comunale, che lo approva entro il 31 gennaio di ogni anno. Il PTPCT è pubblicato sul sito web istituzionale del Comune, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sotto-sezioni di primo livello "Disposizioni generali- Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza" e "Altri contenuti – Prevenzione della corruzione".

Il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020/2021 si basa sugli esiti dell'attuazione dei precedenti Piani e ne costituisce il naturale proseguimento e implementazione, confermando in particolare la struttura e la metodologia di elaborazione del Piano basata sul modello internazionale di gestione del rischio ISO 31000:2009, sviluppato a decorrere dal Piano 2018-2020 ed implementato nel presente documento sulla base delle indicazioni contenute nel PNA 2019. Tale metodo si sostanzia nella realizzazione di un sistema di gestione del rischio corruttivo articolato in tre fasi (analisi del contesto, valutazione del rischio e trattamento del rischio) che si susseguono in un ciclo perenne di aggiornamento e miglioramento continuo.

Si precisa che dal 2014 fino al 2016 l'Amministrazione comunale ha adottato e aggiornato annualmente anche il programma triennale della trasparenza e dell'integrità (di seguito PTTI). In conseguenza delle modifiche normative introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n.97, recante *"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"*, è venuto meno l'obbligo di approvazione separata del PTTI, che viene ad essere assorbito ed unificato al PTPCT. Pertanto, nel Piano 2017-2019 in un apposito allegato sono stati individuati gli obblighi di trasparenza ed a partire dal Piano 2018-2020, in una prospettiva di continuo miglioramento dei piani anticorruzione, sono stati individuati in una apposita sezione dedicata alla trasparenza, oltre agli obblighi, anche i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33 ed in conformità con le Linee Guida approvate dall'ANAC con delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016.

Nella redazione del presente Piano 2020-2022 sono state tenute in particolare considerazione le indicazioni operative contenute nei Piani nazionali anticorruzione e nei seguenti provvedimenti adottati dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione in materia:

- Piano Nazionale Anticorruzione 2013, approvato dalla Commissione per la valutazione la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (C.I.V.I.T., ora A.N.A.C.), su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica con Delibera n. 72 del 11 settembre 2013,
- Determinazione n. 12 del 28.10.2015 che contiene l'aggiornamento 2015 al PNA,
- Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, con cui è stato approvato il PNA 2016,

- Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, con cui è stato approvato l'aggiornamento 2017 al PNA;
- Determinazione n. 1134 del 8/11/2017, con cui sono state approvate le 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,
- Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, con cui è stato approvato l'aggiornamento 2018 al PNA,
- Delibera n.1064 del 13 novembre 2019, con la quale è stato adottato il PNA 2019.

2. Processo di adozione del PTPCT 2020-2022

La proposta di PTPCT è stata predisposta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito RPCT) che, ai sensi dell'art. 1 comma 7 della citata legge 190/2012, è stato individuato con decreto sindacale n.26 del 31/05/2019 nel Segretario comunale, dott.ssa Ilaria Naldini.

Come è noto, in virtù della legge 190/2012, l'amministrazione comunale è tenuta ad aggiornare il PTPCT ogni anno.

Già con il PTPCT 2018-2020 l'amministrazione comunale, su proposta del RPCT, ha proceduto ad una complessiva revisione e rielaborazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, anziché ad un limitato aggiornamento del medesimo, al fine di superare alcune criticità presenti nei precedenti piani e di implementare alcuni aspetti organizzativi e funzionali del sistema di prevenzione della corruzione del Comune di Terranuova Bracciolini.

Tuttavia, in considerazione del fatto che nei mesi di dicembre 2019 e gennaio 2020 l'ente è stato interessato da una complessiva riorganizzazione, è stato ritenuto necessario aggiornare il contesto interno descritto nel Piano. Inoltre a seguito dell'emanazione da parte di ANAC di nuove indicazioni metodologiche per la gestione del rischio (PNA 2019, approvato da ANAC con delibera del 13 novembre 2019) si è reso necessario aggiornare e adeguare alle nuove indicazioni il sistema di gestione del rischio corruttivo nel Comune di Terranuova Bracciolini. Per tale ragione la Giunta comunale ha ritenuto di procedere ad una complessiva revisione del Piano anziché ad un suo limitato aggiornamento.

Nella redazione del presente Piano 2020-2022 sono state tenute in particolare considerazione le indicazioni operative contenute nei Piani nazionali anticorruzione e nei provvedimenti adottati dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione in materia:

- Piano Nazionale Anticorruzione 2013, approvato dalla Commissione per la valutazione la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (C.I.V.I.T., ora A.N.A.C.), su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica con Delibera n. 72 del 11 settembre 2013,
- Determinazione n. 12 del 28.10.2015 che contiene l'aggiornamento 2015 al PNA,
- Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, con cui è stato approvato il PNA 2016,
- Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, con cui è stato approvato l'aggiornamento 2017 al PNA;
- Determinazione n. 1134 del 8/11/2017, con cui sono state approvate le 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,
- Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, con cui è stato approvato l'aggiornamento 2018 al PNA,

- Delibera n.1064 del 13 novembre 2019, con la quale è stato adottato il PNA 2019.

Il Piano tiene conto altresì del D.Lgs. 25.5.2016, n. 97, c.d. *Freedom of Information Act* (FOIA), attuativo della L. 7.8.2015 n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” che all’art. 7 contiene la delega per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

In attuazione delle *“Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”* adottate da ANAC con delibera n.1310 del 28 dicembre 2016, nella sezione del presente Piano dedicata alla trasparenza sono elencati gli obblighi di pubblicazione e sono individuati i responsabili della elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati e delle informazioni sul sito web del Comune.

Il presente piano è stato elaborato con la collaborazione dei Dirigenti e la partecipazione attiva dei dipendenti titolari di Posizione Organizzativa. In particolare ai fini delle attività di analisi dei rischi e individuazione delle misure di prevenzione sono stati effettuati incontri individuali tra il Segretario comunale e ciascun titolare di posizione organizzativa, che hanno permesso di evidenziare i punti critici e le attività a più alto rischio di esposizione al fenomeno corruttivo nei servizi di rispettiva competenza e di individuare i rimedi più efficaci e concretamente fattibili.

Il Piano è stato presentato dal RPCT alla Giunta Comunale, che lo ha approvato con propria deliberazione n. 9 del 28/01/2020.

3. Metodologia di elaborazione del PTPCT

Secondo l'Organizzazione internazionale per lo sviluppo e la cooperazione economica (OECD) l'adozione di tecniche di **risk-management** (gestione del rischio) ha lo scopo di consentire una maggiore efficienza ed efficacia nella redazione dei piani di prevenzione.

Per *risk-management* si intende il processo con cui si individua e si stima il rischio cui una organizzazione è soggetta e si sviluppano strategie e procedure operative per governarlo. Per far ciò il *risk-management* non deve diventare fonte di complessità ma piuttosto strumento di riduzione della complessità (eterogeneità delle PA, numerosità delle misure, costi organizzativi, ecc.) e strumento di esplicitazione e socializzazione delle conoscenze.

Il rischio è definito come un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi che mina l'efficacia e l'efficienza di un'iniziativa, di un processo, di un'organizzazione.

Secondo tale approccio l'analisi e la gestione dei rischi e la predisposizione di strategie di mitigazione favoriscono il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Ente.

Un modello di gestione del rischio applicabile al caso dei Piani di prevenzione della corruzione è quello internazionale ISO 31000:2009.

Per quanto attiene la metodologia utilizzata per la redazione del presente Piano e la gestione del rischio nel Comune di Terranuova Bracciolini si è fatto riferimento ai Principi e linee guida "Gestione del rischio" UNI ISO 31000 2010 (edizione italiana della norma internazionale ISO 31000:2009), riconsiderati anche con un intento di semplificazione e tenendo conto che l'obiettivo di tutto il processo di gestione del rischio consiste essenzialmente nell'individuazione e nella realizzazione di azioni correttive tese idealmente ad azzerare nel tempo potenziali esposizioni a rischi di inosservanza delle norme. L'adozione di tale metodologia è stata facilitata dalla esperienza già maturata dal Comune di Terranuova Bracciolini, che nel 2010 ha intrapreso un percorso di gestione della qualità dei servizi offerti ai cittadini, introducendo per il Servizio Lavori Pubblici ed il Corpo Associato di Polizia Municipale un sistema di gestione per la qualità in accordo alla norma UNI EN ISO 9001:2008, ottenendo la relativa certificazione. Nel 2018 tale sistema è stato implementato ed esteso ad altri settori di attività dell'Ente, ottenendo dall'ente di certificazione Dasa – Rägister S.p.A. la certificazione di conformità ai requisiti dello standard UNI EN ISO 9001: 2015.

Secondo tale sistema, le fasi di gestione del rischio sono le seguenti:

Consultazione e comunicazione	ESTABLISH THE CONTEXT (definizione del contesto)	Monitoraggio e riesame
	IDENTIFY RISKS (identificazione dei rischi)	
	ANALYSE THE RISK (analisi del rischio)	

	EVALUATE THE RISK (ponderazione del rischio)	
	“TREAT” RISKS (trattamento dei rischi)	

Pertanto, l'adozione delle misure di prevenzione non può prescindere da un'approfondita analisi del contesto in cui opera l'amministrazione comunale e dall'analisi e valutazione dei rischi specifici a cui sono esposti i vari uffici o procedimenti.

L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo complesso (il c.d. “processo di gestione del rischio”), che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica sul campo dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'Ente.

Secondo l'OECD «il processo di **analisi del rischio** consiste nell'individuazione dei **processi** (es. acquisti/forniture, gestione del personale, controlli) e dei **soggetti** (persone con ruoli di responsabilità nei predetti processi o nel processo decisionale in genere) più esposti a violazioni dell'integrità e nell'identificazione dei **punti critici** in termini di vulnerabilità dell'organizzazione (es. selezione del metodo di affidamento o individuazione di varianti al contratto). L'analisi del rischio costituisce il fondamento per l'individuazione all'interno dell'organizzazione delle **misure** per aumentare la resistenza rispetto a tali vulnerabilità».

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, che si ispira agli standard internazionali ISO 31000 ed alle norme tecniche di UNI ISO 31000:2010, prevede che la fase iniziale del processo di gestione del rischio sia dedicata alla **mappatura dei processi**, consistente nell'individuazione e analisi dei processi organizzativi, intendendo come tali, “quell'insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica”.

Per quanto attiene la mappatura dei processi effettuata dall'Ente si rinvia al paragrafo 5.4, pag 22 e seguenti.

4. SOGGETTI

I soggetti che sono coinvolti nella gestione del rischio corruttivo all'interno dell'ente e concorrono alla prevenzione della corruzione sono:

a) Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, dott.ssa Ilaria Naldini, nominata con decreto del Sindaco n. 26 in data 31/05/2019: svolge i compiti attribuiti dalla legge, dal PNA e dal presente

Piano, in particolare elabora la proposta di Piano triennale e i suoi aggiornamenti e ne verifica l'attuazione e l'idoneità in posizione di autonomia e indipendenza.

b) Consiglio comunale, organo di governo con funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo: ai sensi dell'art.42 commi 1 e 3 del D.lgs.267/2000 (TUEL) ha competenza limitatamente ai criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, nonché partecipa, nei modi disciplinati dallo statuto, alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco; nell'esercizio di tali competenze può valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'Amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio;

c) Giunta Comunale, organo di governo: adotta il PTPCT e i successivi aggiornamenti annuali a scorrimento, nell'esercizio delle proprie competenze in ordine alla definizione degli atti generali di macro-organizzazione, di determinazione delle dotazioni organiche e di disciplina dell'ordinamento degli uffici e servizi, crea le condizioni per favorire l'indipendenza e l'autonomia del RPCT nello svolgimento della sua attività, assicurando al medesimo un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni; inoltre esercitando le proprie competenze in materia di Piano della formazione e di Regolamento sulla valutazione della performance del personale dipendente promuove una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica;

d) Dirigenti, posizioni organizzative e responsabili di unità organizzative: valorizzano la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione della proposta di obiettivi (PEG) delle proprie unità organizzative; partecipano al processo di gestione del rischio, in particolare per le attività indicate all'articolo 16 del d. lgs. n. 165/2001, fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio; curano la propria formazione in materia di anticorruzione e quella dei dipendenti assegnati e curano la diffusione di una cultura organizzativa basata sulla integrità; attuano le misure programmate nel PTPCT di propria competenza e operano in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale; tengono conto in sede di valutazione della performance del reale contributo dato da ciascun dipendente all'attuazione del processo di gestione del rischio e del grado di collaborazione con il RPCT;

e) Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA), avv. Massimo Bigoni, nominato con decreto del Sindaco n. 6 del 29/01/2020 (attualmente il profilo del RASA è incorso di validazione presso ANAC) il quale deve provvedere all'aggiornamento annuale delle informazioni e dei dati identificativi del comune presso l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti. L'avv. Massimo Bigoni è stato nominato RASA in qualità di Dirigente ad interim (nominato con decreto sindacale n.1 del 07/01/2020) dell'Area Servizi del Territorio, alla quale afferisce il Servizio Contratti Pubblici cui sono affidate le funzioni in materia di acquisizione di beni, servizi e lavori;

f) Nucleo di Valutazione: svolge i compiti propri connessi alla trasparenza amministrativa, esprime parere sul Codice di comportamento adottato dall'amministrazione e verifica che il piano anticorruzione sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico/gestionale dell'ente e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 1, comma 8-bis della legge 190/2012 e art. 44 del decreto legislativo 33/2013). Offre

inoltre un supporto metodologico al RPCT per la corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo e verifica i contenuti della relazione annuale del RPCT recante i risultati dell'attività svolta;

g) Ufficio Procedimenti Disciplinari: provvede ai compiti di propria competenza nei procedimenti disciplinari;

h) Dipendenti dell'ente: partecipano ai processi di gestione dei rischi, osservano le misure contenute nel PTPCT, segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile o al RPCT;

i) Collaboratori dell'ente: osservano le misure contenute nel PTPCT e nel codice di comportamento dei dipendenti e segnalano le situazioni di illecito al Responsabile di riferimento.

l) Struttura di controllo interno: supportano il RPCT nell'attività di monitoraggio del PTPCT e verifica sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;

n) Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dagli artt. 37-39 del Regolamento (UE) 2016/679: nell'esercizio delle proprie funzioni consulenziali, supporta il RPCT per questioni inerenti il rapporto fra privacy e pubblicazioni in Amministrazione trasparente e nei casi in cui le istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali.

5. DEFINIZIONE DEL CONTESTO

La prima fase di gestione del rischio si concretizza nella definizione del contesto esterno e interno all'Amministrazione pubblica.

5.1 Contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'Amministrazione opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

Per il Piano 2020-2022 si adottano come riferimento per l'analisi del contesto esterno le seguenti **fonti esterne**, selezionate tra le molte disponibili in quanto considerate le più utili ad inquadrare il fenomeno corruttivo nel territorio in cui opera il Comune e nel settore della pubblica amministrazione:

- lo **studio Svimez sulla qualità delle istituzioni nella P.A.**, pubblicato il 13.1.2016¹;
- report ISTAT **“La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie”**, pubblicato il 12 ottobre 2017;
- la **Relazione sull'Amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte d'Appello di Firenze (anno 2016)**, tratta dal Discorso inaugurale pronunciato dal Presidente il 30 gennaio 2016.
- la **Relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica** presentate annualmente dal Ministro dell'Interno al Parlamento²;

¹ <http://www.regioni.it/riforme/2016/01/13/svimez-studio-sulla-qualita-delle-istituzioni-nella-p-a-13-01-2016-439292/>

- il **Rapporto dell'ANAC "La corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare"** del 17 ottobre 2019;

- **Terzo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana**, anno 2018, redatto a cura della Scuola Normale Superiore di Pisa su incarico della Regione Toscana, stampata nel mese di ottobre 2018 e recentemente pubblicata sul sito istituzionale della Regione.

Lo **studio Svimez** analizza le performances delle regioni e province italiane negli anni 2004-2012 sulla base dell'IQI, Institutional Quality Index, un indice costruito ad hoc dagli autori dello studio sulla base del WGI, World Governance Indicator, della Banca Mondiale. L'IQI raccoglie 24 parametri riferiti a cinque ambiti: 1. partecipazione (che a sua volta raggruppa fenomeni tra cui associazionismo, acquisti in libreria, partecipazione al voto), 2. efficacia dell'azione di governo (ad esempio deficit sanitario, raccolta differenziata, dotazione strutture sociali ed economiche), 3. qualità della regolamentazione (mortalità e qualità della vita delle imprese, dipendenti pubblici), 4. certezza del diritto (tra cui tempi dei processi, evasione fiscale, sommerso), 5. corruzione (reati contro la PA, commissariamento dei Comuni, ecc). Sono tutte toscane le province ai primi posti della classifica: Firenze raggiunge il massimo valore (1), seguita da Pisa (0,98), Siena (0,89), Livorno e Lucca (0,87), Prato (0,84), Arezzo (0,83).

Nonostante l'incoraggiante risultato dello studio sopra indicato, occorre tuttavia tener conto degli esiti "molto meno esaltanti" della recente indagine condotta dall'**ISTAT "La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie"**, report pubblicato il 12 ottobre 2017. L'Istat ha introdotto una serie di quesiti nell'indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016 per studiare il fenomeno della corruzione ed ha stimato che il 7,9% delle famiglie nel corso della vita sia stato coinvolto direttamente in eventi corruttivi quali richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di servizi o agevolazioni (2,7% negli ultimi 3 anni, 1,2% negli ultimi 12 mesi). Inoltre il 13,1% dei cittadini (7% in Toscana) conosce direttamente qualcuno fra parenti, amici, colleghi o vicini a cui è stato richiesto denaro, favori o regali per ottenere facilitazioni in diversi ambiti e settori ed ammonta al 25,4% la popolazione che conosce persone che sono state raccomandate per ottenere privilegi. Tra le famiglie che hanno acconsentito a pagare, l'85,2% ritiene che sia stato utile per ottenere quanto desiderato. In pochi denunciano: tra coloro che hanno ricevuto richieste di denaro o altra utilità la quota di famiglie che hanno denunciando l'episodio è solo del 2,2%, la quasi totalità non lo ha fatto (95,7%), il resto preferisce non rispondere o non ricorda.

Dall'indagine emerge che le famiglie che si sono rivolte agli uffici pubblici nel 2,1% dei casi hanno avuto richieste di denaro, regali o favori. Circa il 5,2% degli occupati, infine, ha assistito a scambi di favori o di denaro considerati illeciti o inopportuni nel proprio ambiente di lavoro.

Rispetto al quadro generale, la situazione sul territorio appare notevolmente diversificata. L'indicatore complessivo di corruzione stimato varia tra il 17,9% del Lazio e il 2% della Provincia autonoma di Trento.

La **Relazione sull'Amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte d'Appello di Firenze (anno 2018)** fornisce un quadro complessivo dell'amministrazione della giustizia nell'ambito del distretto.

2 Relazioni in: https://www.camera.it/leg18/494?idLegislatura=18&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria
3 <http://www.istat.it/it/files/2017/10/La-corruzione-in-Italia.pdf?title=La+corruzione+in+Italia+-+12%2Fott%2F2017+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf>

Infine, per l'analisi del contesto esterno ci si avvale delle risultanze della **Relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica** presentate annualmente dal Ministro dell'Interno al Parlamento⁴, che per quanto riguarda la Regione Toscana e la Provincia di Arezzo descrivono la capacità di penetrazione della criminalità economica nel tessuto produttivo locale.

Il Rapporto ANAC del 17 ottobre 2019 “La corruzione in Italia 2016-2019 – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare” trae dall'analisi dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nel triennio 2016-2019 alcuni dati interessanti riguardo la fenomenologia della corruzione i fattori che ne agevolano la diffusione. Innanzitutto, emerge che il settore degli appalti pubblici è il più colpito (113 casi su 152: 74%) dai provvedimenti della magistratura e in particolare il settore dei lavori pubblici (61 casi su 113: 40%), il comparto legato al ciclo dei rifiuti (33 casi su 113: 22%) e quello sanitario (19 casi su 113: 13%). Il restante 26% dei casi cade in ambiti di vario tipo (procedure di concorso, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari etc.). Ciò che rileva e preoccupa è che il primato degli enti maggiormente a rischio spetta proprio ai Comuni (63 casi su 152: 41%), seguiti dalle società partecipate dagli stessi (24 casi su 152: 16%) e dalle Aziende sanitarie. Dal rapporto emerge il carattere radicato e pulviscolare della corruzione, che si manifesta in casi meno eclatanti, nei quali la funzione pubblica viene svenduta per contropartite anche di poca rilevanza economica o di natura non economica come posti di lavoro, prestazioni professionali, benefit di vario genere.

Il Terzo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana è un prodotto di ricerca che costituisce un punto di riferimento importante per l'analisi di contesto esterno del Comune, poiché fornisce una base informativa aggiornata, estesa e oggettiva che include le principali fonti istituzionali (Istat, Banca d'Italia, ANBSC, DIA, DNA, ANAC, Banca dati dell'Osservatorio regionale sui contratti pubblici SITAT, stampa, materiale giudiziario), e propone una approfondita analisi delle principali linee di tendenza degli indicatori relativi ai fenomeni di infiltrazione mafiosa e corruzione in Toscana, favorendo la mappatura dei rischi e la individuazione di segnali di allarme (red flags). Nel **rapporto** si evidenziano alcune linee evolutive della criminalità toscana, che si riassumono di seguito:

- limitazione del ricorso a strumenti di violenza e intimidazione da parte delle mafie, sostituito, ove possibile, dalla spendita della reputazione (*meno violenza, più reputazione*), anche se la violenza resta uno strumento essenziale per il mantenimento delle regole organizzative dell'associazione a delinquere in settori che presentano una forte concorrenza (come il traffico di stupefacenti) e nella realizzazione di reati predatori come furti e rapine, realizzati per lo più da associazioni a delinquere di origine straniera;
- tendenza degli attori criminali ad esercitare forme di intervento e condizionamento dei mercati (*più affari, meno territorio*);
- l'adozione di strategie espansive verso nuovi territori nazionali e esteri (*più delocalizzazione e internazionalizzazione, meno insediamento*);
- propensione ad utilizzare forme di corruzione, collusione e complicità anziché l'intimidazione violenta (*meno intimidazione, più corruzione, sostegno elettorale e capitale sociale*);

⁴ Si rinvia per un approfondimento sul contenuto della Relazione di rilevanza per la Toscana e la provincia di Arezzo a quanto illustrato nel PTPCT 2018-2020 del Comune di Terranuova Bracciolini.

- tendenza delle organizzazioni criminali a porsi a servizio di preesistenti reti di relazioni illegali (*meno dominio, più servizi*). In Toscana, le imprese mafiose cercano di mettersi al servizio del mercato in vario modo: iniettando capitali di origine illecita, laddove vi sia una contrazione del credito o crisi economica; offrendo attività di elusione fiscale e tributaria su larga scala attraverso imprese cartiere; garantendo l'abbattimento dei costi di aggiudicazione delle opere pubbliche, quando il mercato dei contratti pubblici e le sue regole – come quella del massimo ribasso – invece che stimolare una concorrenza leale finalizzata al contenimento alla spesa, offrono un vantaggio competitivo a chi fa impresa a legalità debole, se non mafiosa. Le evidenze raccolte nel Rapporto con riferimento al triennio 2016-2018 mostrano un'economia regionale vulnerabile a forme di inquinamento da parte delle c.d. mafie storiche ed anche da parte di attori criminali autoctoni che producono e "lavano" capitali illeciti prodotti nella regione, sfruttando una circolarità criminale già esistente per i capitali frutto di reati economici, tributari e di natura affine, e d'economia sommersa. Queste ultime forme di riciclaggio e di impresa criminale vedono sempre più protagoniste le associazioni di nazionalità straniera, considerati i volumi di traffici illeciti e d'economia sommersa da queste generati;

- orientamento degli interessi economici verso settori di attività legale (*meno traffici illeciti, più impresa e mercati legali*). Secondo le evidenze emerse, sembrerebbe prevalere in Toscana una proiezione criminale nell'economia legale rivolta prevalentemente al riciclaggio e all'occultamento di capitali criminali, piuttosto che all'acquisizione di segmenti del mercato. Il prevalere di una simile logica trova un riscontro oggettivo nei numerosi investimenti nel settore immobiliare (significativi i dati sulle confische patrimoniali), e nell'acquisizione di quelle attività economiche che garantiscono una minore visibilità nel mercato e che richiedono, per il loro realizzarsi, una più sporadica interazione con le amministrazioni pubbliche (ristorazione e ricettività). La proiezione criminale nell'economia legale in Toscana presenta un elevato grado di diversificazione economica, essendo centrata non solo sulle attività tradizionali (immobiliare, edilizia, commercio e ristorazione), ma anche sull'erogazione di servizi illeciti, strumentali a imprese terze (credito, intermediazione del lavoro, assistenza fiscale e tributaria finalizzata a reati economici, rifiuti);

- investimento formativo delle nuove generazioni a supporto dei traffici illegali (*meno contrapposizione violenta, più integrazione formale*).

Dall'analisi qualitativa degli episodi-spia di un possibile radicamento mafioso si rileva l'aumento (in particolare nel 2017) degli incendi e dei danneggiamenti e la conferma del fenomeno estorsivo, insieme all'usura, come principale canale di penetrazione criminale di derivazione mafiosa. Nel 2017 la Toscana conferma il triste primato di denunce di riciclaggio (tasso quattro volte superiore a quello nazionale). Tale dato viene interpretato come strettamente connesso alla presenza molto estesa della criminalità economica, che trova nei capitali mafiosi nuove risorse e opportunità di profitto, oltre che, nei momenti di crisi economica, la protezione di chi li possiede. Le quattro province toscane di Grosseto, Livorno, Prato e Massa Carrara sono indicate come quelle che presentano maggiore intensità dei segnali di rischio di penetrazione criminale.

Rispetto a fenomeni di corruzione amministrativa e politica, dal Rapporto non risultano episodi di scambio stabili con soggetti appartenenti alla criminalità organizzata. Nonostante i richiami presenti in alcune relazioni della DIA, i tentativi di creazione di reticoli corruttivi con gli apparati istituzionali non lasciano tracce e riscontri nei procedimenti penali esauriti e in corso di dibattimento nel Distretto di Corte d'Appello di Firenze. L'ambito di proiezione criminale che potrebbe presentare più vulnerabilità è quello dell'economia legale, piuttosto che dei mercati illeciti. Nel settore dell'economia legale, infatti, non si può

escludere l'ipotesi che soggetti criminali, nell'esercizio delle proprie attività imprenditoriali, possano ricercare contatti diretti con referenti politici per ottenere un trattamento privilegiato nel settore degli appalti e, soprattutto, nell'esercizio di altre funzioni pubbliche, come quelle autorizzative, concessioni e attività di controllo, svolte in alcuni settori-chiave (governo del territorio, urbanistica, commercio e rifiuti, per citarne alcuni). In questo caso, l'accesso criminale si potrebbe consumare soprattutto in fase di programmazione degli stessi interventi, in modo da pre-determinarne gli esiti finali. Evidenze di simili strategie di corruzione politica sono state individuate in alcuni nuovi territori a recente espansione criminale (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia e Piemonte), portando anche allo scioglimento di alcuni enti locali (Brescello in Emilia) o, addirittura, all'arresto di figure apicali nei sistemi di governo regionale (in Lombardia con l'arresto di un assessore regionale allora in carica). Ciò nonostante, nel contesto toscano sembrerebbero, al momento, mancare forme di insediamento criminale sufficienti a permettere la mobilitazione di risorse di varia natura, anche elettorale, necessarie per realizzare accordi di tipo collusivo con rappresentanti degli organi di indirizzo politico. In Toscana restano più vulnerabili a simili scenari gli enti locali di ridotta ampiezza demografica. In questo caso, il rischio è maggiore se associato ad altre variabili ambientali, come la presenza di comunità di diaspora da comuni del Mezzogiorno ad elevata presenza mafiosa. Queste comunità, infatti, si rivelano più vulnerabili all'utilizzo di un metodo mafioso da parte di potenziali insediamenti criminali, in special modo durante le tornate elettorali, come bacini di voto controllabili. Al momento, non sono stati trovati riscontri rispetto a simili dinamiche corruttive, ma non è possibile escluderle a priori. Rispetto agli organi di gestione amministrativa degli enti, o a funzionari di società pubbliche, il rischio è invece maggiore oltre che più concreto, secondo i risultati di questa ricerca. Le vulnerabilità, come nel caso degli organi di indirizzo politico, non riguarderebbero tanto il settore degli appalti, quanto invece il settore privato per il collegamento con le attività autorizzative e di controllo, svolte dalla pubblica amministrazione. Prendendo in esame il settore urbanistico, un numero significativo di episodi ha rivelato i molti interessi criminali in questo ambito, non per meri fini di riciclaggio, ma anche nel tentativo di acquisire un radicamento economico nel tessuto locale. La conversione di investimenti immobiliari, inizialmente realizzati a fine di riciclaggio, in progetti di sviluppo edilizio e trasformazione per nuovi utilizzi, è una strategia seguita da molti soggetti imprenditoriali ricollegabili alla criminalità organizzata. L'elevato divario tra il numero ridotto di reati denunciati nel settore dell'edilizia e i dati sull'abusivismo edilizio e sulle violazioni, accertati dai rapporti di Legambiente, pone non pochi interrogativi sulle tante criticità che questo settore presenta. Negli episodi raccolti tuttavia non sono emersi elementi che evidenziano scambi corruttivi con soggetti con pregiudizi antimafia. Nonostante ciò, è evidente l'esigenza di un'implementazione più attenta, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle già disponibili strategie di certificazione antimafia anche in questo settore, e di una più approfondita azione investigativa da parte delle autorità competenti, non solo finalizzata all'adozione di possibili misure di prevenzione patrimoniale.

Secondo i dati pubblicati da ANAC relativi alle imprese destinatarie di interdittive antimafia, negli anni 2014-2018, le imprese destinatarie di interdittive antimafia sono state 2.044 su scala nazionale (0,46 imprese interdette su 1.000 attive). In valore assoluto, Sud e Isole, da sole, ospitano quasi il 70% delle imprese interdette, con due regioni, Calabria e Sicilia, che detengono le prime due posizioni nella classifica nazionale. La Campania è al terzo posto, seguita, però, da due regioni del Nord Italia, ovvero l'Emilia-Romagna e la Lombardia, nei cui territori ha sede legale circa il 15% del totale nazionale delle imprese interdette. Il 22% delle imprese ha sede nel Nord del paese, il restante al Centro. La Toscana è al 9° posto per numero di provvedimenti interdittivi, con un totale di 41 comunicazioni all'ANAC dal 2014 al 2018. La rilevanza del fenomeno nelle aree del Centro e Nord del paese a più recente espansione criminale del

fenomeno non sorprende e certifica, ulteriormente, come non esistano, in Italia, aree immuni dal fenomeno mafioso.

Per quanto attiene i fenomeni corruttivi in Toscana dalle statistiche giudiziarie riferite agli anni tra il 2010 e il 2017 emerge un andamento stabile o leggermente decrescente per i reati di corruzione e abuso d'ufficio, sostanzialmente in linea con quello italiano, dell'Italia centrale e dell'Emilia Romagna (regione simile e comparabile per diversi indicatori socio-economici, oltre che di matrice criminale). Al contrario, si rileva un incremento per i reati di peculato e malversazione, quest'ultimo in controtendenza rispetto a quanto si osserva a livello nazionale. Guardando più nel dettaglio ad alcune fattispecie penali, in Italia il trend dell'ultimo decennio rispetto ai condannati mostra un calo, più o meno significativo, dei reati di bancarotta fraudolenta, usura, reati societari, reati urbanistici – questi ultimi, peraltro, con numeri estremamente esigui, ai limiti della significatività statistica, a conferma di una presumibile inefficacia delle corrispondenti fattispecie, incapaci di sanzionare quelle forme di “cattiva amministrazione” nel governo del territorio i cui effetti devastanti in molte aree del paese risultano piuttosto evidenti. La Toscana segue questo stesso andamento per tutti i reati considerati. In controtendenza, con una dinamica di crescita estremamente significativa (nonostante l'inversione di tendenza osservabile nell'ultimo biennio), è invece l'evoluzione dei reati tributari: questo dimostra che si tratta di un settore particolarmente sensibile al rischio corruzione. In generale, quella emersa in Italia e in Toscana è una corruzione più burocratica che politica per quanto concerne l'identità degli attori coinvolti, coerentemente con il trasferimento a dirigenti e funzionari di poteri discrezionali di gestione, e più diffusa a livello locale, come mostra il frequente coinvolgimento di governatori e sindaci, toccando spesso anche medici e magistrati, agenti pubblici che operano in settori dove le risorse in gioco, anche quando non pecuniarie, sono di estremo valore per i privati. Il trasferimento a società pubbliche di molte funzioni si riverbera come prevedibile in un consistente coinvolgimento di manager pubblici in vicende di corruzione, in Toscana in misura ancora più marcata. Ancora, si tratta di una corruzione “aziendalistica” e dunque volta al profitto, vista l'identità imprenditoriale della grande maggioranza dei soggetti coinvolti, molto più raramente legata alla piccola corruzione del cittadino comune che cerca di ottenere piccoli vantaggi o preservare diritti e privilegi, finalizzata ad ottenere soprattutto decisioni di programmazione e scelte discrezionali, oltre che protezione politiche e informazioni riservate o ricattatorie. I più recenti eventi di corruzione esaminati nel Rapporto mostrano che un settore particolarmente sensibile allo sviluppo di pratiche di corruzione è rappresentato dagli appalti. Anche quello dei controlli – fiscali, di polizia, nel rilascio permessi, etc. – si conferma dall'analisi dei principali eventi di corruzione emersi nel corso del 2018 un settore nel quale le pratiche di corruzione non sono episodiche, al contrario tendenzialmente reiterate e capillarmente diffuse entro specifici enti e processi decisionali. Anche in questo contesto, così come nel settore degli appalti, sovrabbondanza e ambiguità delle norme creano un ideale brodo di coltura per la fusione degli interessi dei soggetti coinvolti nei corrispondenti processi di verifica.

Nelle **Relazioni sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia**, contenute nella Relazione al Parlamento del Ministro dell'Interno sono indicate le azioni messe in campo dallo Stato per il contrasto della criminalità organizzata e delle mafie (Gruppi Interforze, Osservatorio centrale sugli appalti, Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, etc.).

Per quanto attiene il territorio aretino, a completamento del quadro sopra illustrato delle attività svolte a livello nazionale dal Ministero dell'Interno e dalla D.I.A, si ricorda che nel corso di vari incontri tenutisi nel 2015 e nel 2016 tra le Amministrazioni Locali e la Prefettura di Arezzo è stata condivisa la necessità di

procedere alla costituzione di **tavoli interistituzionali territoriali per la sicurezza** coordinati da dirigenti designati dal Prefetto e composti dai rappresentanti dei comuni suddivisi in base alle zone sociosanitarie di appartenenza, nonché da rappresentanti delle forze di polizia e di tutti i soggetti di volta in volta competenti per la trattazione delle singole tematiche. I tavoli in questione si occupano dell'analisi delle tematiche rilevanti per i territori ed della definizione di attività operative nel campo della sicurezza, del sociale, della definizione di percorsi condivisi per l'accoglienza dei migranti e quanto altro ritenuto di importanza per i singoli comprensori.

Si ricorda inoltre che in occasione del convegno dal titolo "Legalità per lo sviluppo. La condivisione delle regole come fattore di crescita del territorio", che ha avuto luogo presso la sede della Prefettura di Arezzo il 31 ottobre 2015, è stato stipulato il **"Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nell'economia legale tra la Prefettura di Arezzo, la Provincia di Arezzo, la camera di commercio di Arezzo e i comuni della provincia di Arezzo"**. Il Sindaco pro-tempore di Terranuova Bracciolini, Sergio Chienni, ha sottoscritto il Protocollo d'intesa e l'Amministrazione comunale ha adottato tutte le misure di prevenzione e di controllo previste in tale atto pattizio.

In particolare, il Comune si è impegnato ad estendere i controlli e le verifiche antimafia previsti dagli artt. 91 e 94 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 anche al di sotto delle soglie di valore previste dalla normativa vigente, nonché in relazione ad atti e settori amministrativi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente. L'attuazione del suddetto protocollo si configura come specifica misura di prevenzione di durata continuativa che i Dirigenti e i Responsabili di Servizio del Comune di Terranuova Bracciolini sono tenuti a realizzare. Il Segretario Comunale che partecipa, in qualità di pubblico ufficiale rogante, all'attività rogatoria dei contratti in forma pubblica amministrativa vigila sulla attuazione di tale misura in fase di stipula contrattuale.

Per completare l'analisi del contesto esterno, al fine di valutare il contesto territoriale di riferimento, ci si avvale delle seguenti **fonti interne**:

- **Documento Unico di Programmazione 2020-2022**, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 97 del 27/12/2019.

Per la descrizione dello specifico contesto territoriale si rinvia pertanto alla Sezione Strategica del DUP 2020-2022, in particolare alla Parte Prima, paragrafo 2. "Valutazione della situazione socio economica del territorio", nella quale sono riportate le caratteristiche del contesto territoriale e sociale di riferimento, con un'analisi dell'evoluzione demografica e della struttura sociale della popolazione a Terranuova Bracciolini nel suo trend storico, una disamina della dinamica dell'economia locale e delle strutture imprenditoriali, artigianali e commerciali presenti nel territorio, nonché delle strutture scolastiche, sportive e di servizio.

5.2 STAKEHOLDERS

Oltre ad informazioni relative all'ambiente generale di riferimento, è necessario effettuare un'analisi dei soggetti portatori di interesse nei confronti del Comune che sono in grado di influenzarne, direttamente o indirettamente, attività e risultati e sui quali si impatterà l'azione dell'Amministrazione comunale.

Mappa degli stakeholders

INTERNI	ESTERNI
---------	---------

AMMINISTRATORI	AUTORITÀ DI CONTROLLO ESTERNE	ISTITUZIONI	CITTADINI	ORGANIZZAZIONI E ASSOCIAZIONI	ATTIVITÀ PRODUTTIVE
RISORSE UMANE DEL COMUNE	Corte dei Conti	Istituzioni pubbliche nazionali	Donne	Scuole e istituti di formazione	Società partecipate
RAPPRESENTANZE SINDACALI	Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)	Regioni	Uomini	Media	Commercianti
	Ispettorato del lavoro	Province	Minori	ONLUS	Artigiani
REVISORE DEI CONTI	Guardia di Finanza	Comuni	Anziani	Associazioni di volontariato	Albergatori
	Arma dei carabinieri	Città metropolitane	Genitori	Associazioni di formazione sociale	Ristoratori
NUCLEO DI VALUTAZIONE	Polizia di Stato	Unioni di comuni	Cittadini con disabilità	Associazioni di formazione sociale	Industrie
	Magistratura	Consorzi di bonifica	Cittadini disoccupati	Associazioni culturali	Imprese
SOCIETÀ STRUMENTALI		ARPAT	Stranieri	Associazioni ambientali	Agricoltori
		Prefettura	Studenti	Associazioni di consumatori	
		Aziende USL	Sportivi		
		INAIL	Turisti		
		INPS	Contribuenti		
		Centri per l'impiego	Utenti servizi e mezzi pubblici		

5.3. Contesto interno

Per la descrizione dello specifico contesto interno, il rimando d'obbligo è sempre alla Sezione Strategica del Documento Unico di Programmazione 2020-2022, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 97 del 27/12/2019.

A pag. 14 e seguenti del DUP è effettuata una analisi delle condizioni interne con indicazione degli obiettivi strategici di mandato 2019-2024 e una specifica analisi degli indirizzi gestionali su risorse e impieghi e degli organismi partecipati.

Breve descrizione dell'Amministrazione

Il Comune di Terranuova Bracciolini è un ente locale autonomo, con un proprio statuto, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Rappresenta la popolazione insediata nel proprio territorio, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo civile, sociale ed economico.

Il Comune ha autonomia statutaria e regolamentare, organizzativa e finanziaria secondo i principi fissati dalla Costituzione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Il Comune è titolare di funzioni amministrative proprie ed esercita le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione, secondo le rispettive competenze e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il Comune svolge le sue funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro forme di aggregazione sociale, in attuazione del fondamentale principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 della Costituzione.

Il Comune ha la propria sede legale in piazza della Repubblica 16 a Terranuova Bracciolini. Il sito internet istituzionale è <http://www.comune.terranuova-bracciolini.ar.it>

L'indirizzo di posta elettronica certificata è: protocollo.terranuovabracciolini@cert.legalmail.it

L'Amministrazione del Comune è articolata tra organi di governo, che hanno il potere di indirizzo e di programmazione e che sono preposti all'attività di controllo politico-amministrativo, e la struttura burocratica professionale, alla quale compete l'attività gestionale e che ha il compito di tradurre in azioni concrete gli indirizzi forniti e gli obiettivi assegnati dagli organi di governo.

Gli organi di governo sono: il **Sindaco**, la **Giunta Comunale**, il **Consiglio Comunale**.

A seguito delle elezioni amministrative del 2019 ed in conseguenza di successive surroghe, le cariche politiche dell'Amministrazione Comunale risultano così ricoperte:

SINDACO	Sergio Chienni
CONSIGLIO COMUNALE	
Consigliere comunale	Leonardo MIGLIORINI
Consigliere comunale	Leonardo CIARPONI
Consigliere comunale	Valentina ERMINI
Consigliere comunale	Federico TOGNAZZI
Consigliere comunale	Emanuele CIABATTINI
Consigliere comunale	Paolo CASTELLUCCI
Consigliere comunale	Desy TOGNACCINI
Consigliere comunale	Paolo DEL VITA
Consigliere comunale	Laura FRANCI
Consigliere comunale	Sofia MIGLIORUCCI
Consigliere comunale	Loriana VALORIANI
Consigliere comunale	Mario GHEZZI

Consigliere comunale	Massimo MUGNAI
Consigliere comunale	Denise CIANCIO PARATORE
Consigliere comunale	Lorenzo PARADISO
Consigliere comunale	Francesca Faelli
GIUNTA COMUNALE	
Vicesindaco	Mauro Di Ponte
Assessore	Caterina Barbuti
Assessore	Sara Grifoni
Assessore	Massimo Quaoschi
Assessore	Luca Trabucco

Per quanto riguarda la **struttura burocratica professionale**, al fine di fornire una rappresentazione aggiornata della medesima si sono utilizzate le seguenti fonti informative interne:

- la deliberazione n. 253 del 6/12/2020, con la quale è stato approvato il fabbisogno di personale per il triennio 2020-2022;
- la deliberazione del Consiglio comunale n. 97 del 27/12/2019, con la quale è stato approvato il documento unico di programmazione (DUP) e il bilancio di previsione 2020-2022;
- la deliberazione di Giunta comunale n. 1 del 02/01/2020 con la quale è stata modificata la macro-organizzazione dell'Ente e sono stati aggiornati l'organigramma ed il funzionigramma;
- la deliberazione di Giunta comunale n. 2 del 02/01/2020, con la quale è stato approvato il piano esecutivo di gestione (PEG) – parte finanziaria per gli anni 2020-2022.

Il Piano delle performance 2020-2022 è attualmente in fase di elaborazione e si è pertanto fatto riferimento a quanto stabilito nel Piano delle performance 2019-2021, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 34 del 8/03/2019.

Dalle fonti sopra indicate risulta che la consistenza della dotazione organica del Comune è pari a n. 86 unità. La dotazione si compone di n.80 dipendenti in servizio, precisamente n. 78 assunti a tempo indeterminato e n. 2 dipendenti a tempo determinato (1 dirigente ex art.110, comma 1, Tuel e 1 istruttore direttivo amministrativo ex art.90 Tuel) e n. 6 posti vacanti previsti nel piano del fabbisogno di personale 2020-2022.

La struttura organizzativa si articola nelle seguenti unità organizzative di massima dimensione, così come definite dagli articoli 9 e 11 del vigente Regolamento dell'Uffici e dei Servizi del Comune di Terranuova Bracciolini:

- 1- Area 1 Affari Generali e Funzioni Governative – Dirigente Segretario comunale Ilaria Naldini, incaricata con decreto del Sindaco n. 2/2020
- 2- Area 2 Servizi del Territorio – Dirigente Massimo Bigoni, nominato con decreto del Sindaco n. 1/2020
- 3- Area 3 Servizi alla Persona e alle Imprese – Dirigente Massimo Bigoni, nominato con decreto del Sindaco n. 1/2020
- 4- Area 4 Risorse finanziarie e Tributi – Dirigente Segretario comunale Ilaria Naldini, incaricata con decreto del Sindaco n. 2/2020
- 5- Unità Organizzativa Autonoma Ufficio di staff del Sindaco
- 6- Unità Organizzativa Autonoma Corpo Associato di Polizia Municipale

All'interno delle suddette strutture di massima dimensione sono individuate una o più unità organizzative intermedie, denominate servizi, per lo svolgimento di specifiche materie afferenti le funzioni demandate alle predette strutture di massima dimensione.

Per la visione completa dell'organigramma, del funzionigramma e del piano di assegnazione del personale dipendente alle unità organizzative dell'ente si rinvia agli allegati della deliberazione della Giunta comunale n.1 del 02/01/2020.

Le funzioni in materia di Polizia Locale sono gestite dall'Unità Organizzativa Autonoma Corpo Associato di Polizia Municipale, istituito presso il Comune di Montevarchi quale ente capofila (Dirigente Comandante Marco Girolami, dipendente del Comune di Montevarchi).

Le funzioni inerenti il Servizio di protezione civile (attività di pianificazione di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi), sono gestite in forma associata con i comuni di Castelfranco Piandiscò, Castiglion Fibocchi e Loro Ciuffenna facenti parte dell'Unione dei Comuni del Pratomagno (Responsabile Simone Frosini, dipendente dell'Unione).

Le funzioni inerenti i Servizi di Biblioteca sono gestite in forma associata con il Comune di Loro Ciuffenna e il Comune di Terranuova Bracciolini è stato individuato quale ente capofila.

Si precisa inoltre che:

- Le strutture di massima dimensione (Aree e Unità organizzative autonome) sono dirette da personale con qualifica dirigenziale, previo conferimento di specifico incarico operato con decreto sindacale.
- Le unità organizzative intermedie, nella fattispecie i servizi, sono in larga misura affidate alla preposizione di personale incaricato di posizione organizzativa, caratterizzata da ampia autonomia funzionale e gestionale. Gli incarichi sono conferiti dal Dirigente della struttura di massima dimensione all'interno della quale ricadono i servizi medesimi.
- il Segretario comunale, dott.ssa Ilaria Naldini, è stata nominata con decreto del Sindaco n.2 del 01/02/2017, titolare della Segreteria Convenzionata fra i comuni di Terranuova Bracciolini e Castelfranco Piandiscò ed ha preso servizio in pari data. La Convenzione di Segreteria è stata sciolta e a decorrere dal 1/1/2020 e la dottoressa Ilaria Naldini è attualmente titolare della sede di segreteria del Comune di Terranuova Bracciolini. Alla stessa è stato altresì conferito l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza con decreto sindacale n.6 del 07/03/2017 e a seguito delle elezioni amministrative del 26 maggio 2019 ed al rinnovo degli organi di governo alla medesima è stato confermato l'incarico di RPCT con decreto sindacale del 31/05/2019;
- L'unità organizzativa Ufficio di Staff del Sindaco è alle dirette dipendenze del Sindaco ai sensi dell'art.90 del D.Lgs. 267/2000 ed è composto da n. 1 dipendente a tempo determinato che si occupa, senza alcun potere gestionale e di rappresentanza esterna, dell'attività di pubbliche relazioni a supporto del Sindaco e della Giunta;
- il soggetto preposto all'iscrizione e aggiornamento dei dati nella Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti, cioè il RASA è l'avv. Massimo Bigoni, dirigente a tempo determinato del Comune di Terranuova Bracciolini incaricato delle funzioni dirigenziali con decreto sindacale n.1 del 02/01/2020 e nominato RASA con decreto sindacale n.26 del 29/01/2020.

- Le funzioni di Comandante della U.O.A. "Corpo Associato di Polizia Municipale" sono state conferite al Dott. Girolami Marco - dirigente del Comune di Montevarchi - con decreto n.108/2016 del Sindaco del predetto Comune in quanto ente capofila;
- Le funzioni direzionali del Servizio Associato Biblioteche sono state conferite all'avv. Massimo Bigoni, dirigente del Comune di Terranuova Bracciolini incaricato con decreto n. 1/2020 del Sindaco del predetto Comune in quanto ente capofila.

5.4 MAPPATURA DEI PROCESSI

L'analisi del contesto interno, oltre ai dati generali sopra indicati, è basata sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi.

La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi. In questa sede la mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

La realizzazione della mappatura dei processi deve tener conto della dimensione organizzativa dell'Amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, dell'esistenza o meno di una base di partenza (ad es. prima ricognizione dei procedimenti amministrativi, sistemi di controllo di gestione etc.)

Il Comune di Terranuova Bracciolini è attualmente dotato di una mappatura dei processi ampia e ben articolata con riferimento alle attività della polizia municipale e del servizio lavori pubblici (compresa la gestione degli appalti di lavori) poiché tali servizi hanno conseguito in passato (a partire dal 2008) la certificazione di qualità ISO 9001:2008.

Nel 2018 la Giunta Comunale ha deciso di impegnare la Segreteria Generale nel promuovere il rinnovamento della Politica per la Qualità al fine di ottenere, con la collaborazione attiva della dirigenza e di tutto il personale comunale, la certificazione ISO 9001: 2015 per tutti i settori di attività dell'Ente, a partire da quelli con diretto impatto sull'utenza. Pertanto, la mappatura è stata implementata per le seguenti aree di attività del Comune: opere pubbliche, patrimonio, polizia amministrativa, polizia locale, demografici (anagrafe, stato civile, elettorale, leva), cultura, servizi sociali, attività produttive e commercio, tributi, urbanistica, edilizia, ambiente, sport, eventi, servizi scolastici, biblioteca.

La certificazione UNI EN ISO 9001:2015 è stata conseguita il 04/10/2019 e la mappatura realizzata a tal fine costituisce una buona base di partenza per la gestione del rischio corruttivo.

I processi mappati sono descritti sinteticamente (mediante l'indicazione dell'input, delle attività costitutive il processo, e dell'output finale) nel documento "**Mappatura dei processi e Registro degli eventi rischiosi**", riportato nell'Allegato A.

La descrizione completa di ciascun processo è contenuta nella documentazione conservata agli atti del Servizio Affari Generali e non è stata allegata, per ragioni di semplificazione e sinteticità del presente piano.

Tuttavia, la mappatura risulta ancora incompleta e non soddisfacentemente analitica in ogni sua parte, sia con riferimento ad alcune attività sopra indicate (attività produttive e commercio, urbanistica, edilizia, ambiente) sia con riferimento a quelle non comprese nella certificazione (attività di controllo interno, attività della società in house, etc.).

La mappatura dei processi può essere integrata gradualmente negli anni 2020-2022 nell'ambito della implementazione del sistema di gestione della qualità certificato ISO 9001, esteso a tutti i settori di attività del Comune, e tenendo in considerazione le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2019, allegato 1 (fasi di identificazione, descrizione, rappresentazione). **Questo è uno degli obiettivi strategici che l'Amministrazione comunale si pone nel triennio 2020-2022** e sarà ben evidenziato nel Piano delle Performance 2020-2022, attualmente in fase di elaborazione.

Il concetto di processo è più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo ed è stato individuato nel PNA 2015 tra gli elementi fondamentali della gestione del rischio. Nel PNA 2019 se ne fornisce la definizione:

“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)”.

Si tratta di un concetto organizzativo che, ai fini dell'analisi del rischio, ha il vantaggio di essere più flessibile, gestibile, completo e concreto nella descrizione delle attività rispetto al procedimento amministrativo.

Nel PNA 2019, l'ANAC ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Secondo gli indirizzi del PNA 2019, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette “aree di rischio”, intese come raggruppamenti omogenei di processi.

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

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

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;

7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, il presente Piano prevede un’ulteriore area definita “Altri servizi”. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

6. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Come illustrato nel PNA 2019, la valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio). La valutazione del rischio si articola in tre fasi: l'identificazione, l'analisi e la ponderazione.

6.1 IDENTIFICAZIONE DEI RISCHI

L'attività di identificazione dei rischi richiede che per ciascun processo o fase di processo siano fatti emergere i possibili rischi di corruzione. I rischi vengono identificati tenendo presenti il contesto esterno ed interno all'Amministrazione, le specificità di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca, nonché dei dati tratti dall'esperienza e, cioè, dalla considerazione dei precedenti giudiziari o disciplinari che hanno interessato l'Amministrazione.

L'attività di identificazione dei rischi è coordinata dal Segretario Comunale, in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, mediante lo svolgimento di un'attività -talvolta "maieutica"- di consultazione e confronto con i dirigenti ed i titolari di posizione organizzativa per l'area/servizio di rispettiva competenza, dandone comunicazione al Nucleo di Valutazione, il quale contribuisce alla fase di identificazione mediante le risultanze dell'attività di monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni.

Ai fini dell'identificazione dei rischi è necessario:

- a) definire l'oggetto di analisi;
- b) utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;
- c) individuare i rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzarli nel PTPCT.

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

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

Secondo l'Autorità, "Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti".

Data la dimensione organizzativa contenuta del Comune di Terranuova Bracciolini, è stata svolta l'analisi per singoli "processi" (senza scomporre gli stessi in "attività", fatta eccezione per i processi relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture).

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), nel corso del 2020 e dei due successivi il Segretario comunale e i dirigenti e incaricati di posizione organizzativa si

riuniranno per affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

B) Le fonti informative utilizzate per l'identificazione del rischio sono le seguenti:

- le risultanze dell'analisi del contesto interno e esterno realizzate nelle fasi precedenti;
- le risultanze dell'analisi della mappatura dei processi;
- incontri con i dirigenti e le posizioni organizzative del Comune;
- le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT e delle attività svolte dal Segretario comunale in materia di controlli interni, dal Nucleo di valutazione (attestazioni sul rispetto delle norme in materia di trasparenza etc.);
- le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento;
- il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni limitrofe (ad esempio il comune di Castelfranco Piandiscò), simili per tipologia e complessità organizzativa.

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

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

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

I rischi di corruzione individuati sono stati raccolti e descritti sinteticamente nel "**Mappatura dei processi e Registro degli eventi rischiosi**", riportato nell'Allegato A. Si evidenzia che il registro è riportato nella colonna F.

6.2. ANALISI DEI RISCHI

L'analisi dei rischi consiste nello studio e nella comprensione dei fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.

Una volta identificati i rischi occorre definire il livello di esposizione ai medesimi, che è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario:

- a) scegliere l'approccio valutativo (qualitativo, quantitativo, misto),
- b) individuare i criteri di valutazione,
- c) rilevare i dati e le informazioni,
- d) misurare il livello di esposizione al rischio e formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Nel PNA 2019 si precisa che l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire.

A) SCELTA DELL'APPROCCIO VALUTATIVO

Nella elaborazione del presente Piano, il RPCT ha scelto un **approccio di analisi di tipo qualitativo** come suggerito nell'allegato metodologico al PNA 2019. L'approccio qualitativo prevede che l'esposizione al rischio sia stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

B) INDIVIDUAZIONE DEI CRITERI DI VALUTAZIONE

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

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

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

Gli indicatori sono:

- 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.

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

C) RILEVAZIONE DEI DATI E DELLE INFORMAZIONI

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate **"Analisi dei rischi"** (Allegato B). Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede. Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente.

D) MISURAZIONE DEL LIVELLO DI ESPOSIZIONE AL RISCHIO E FORMULAZIONE DI UN GIUDIZIO SINTETICO

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

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

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia "qualitativa" è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso.

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

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

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

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

Pertanto, come suggerito da ANAC, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata la seguente scala ordinale:

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

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

6.3. PONDERAZIONE DEI RISCHI

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

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

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. *“La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti”*.

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di *“rischio residuo”* che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

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

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

Nel presente PTPCT è stato deciso di assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio A++ (*“rischio altissimo”*) procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale. Tuttavia sono state previste misure di trattamento per tutti gli oggetti di analisi.

7. TRATTAMENTO DEI RISCHI

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

In tale fase, l'Amministrazione non deve limitarsi a proporre astrattamente delle misure, ma deve opportunamente progettarle e scadenzarle a seconda delle priorità rilevate e delle risorse, umane finanziarie e strumentali, a disposizione. La fase di individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di contemperare la sostenibilità anche della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non realizzabili.

Le misure di prevenzione possono essere distinte in **misure generali** e **misure specifiche**. Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e incidono sul sistema complessivo di prevenzione della corruzione. Le misure specifiche agiscono su alcuni specifici rischi.

Le misure possono essere distinte in misure "obbligatorie" e misure "ulteriori", così come previsto nel PNA 2015. Le prime sono definite come tutte quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; le seconde, invece, possono essere inserite nel PTPCT a discrezione dell'Amministrazione.

In conclusione si può articolare il trattamento del rischio in due fasi: la prima fase è quella di individuazione delle misure di prevenzione, la seconda serve a programmare le modalità della loro attuazione.

Per quanto attiene l'individuazione, nel PNA 2019 si precisa che ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;

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

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

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

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

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

Per quanto attiene la programmazione delle misure, si evidenzia che la programmazione rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT. Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- la tempistica, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione;

- i responsabili, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa;

- gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.

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

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nelle colonne F ("Programmazione delle misure") e H ("indicatori") delle suddette schede. E' inoltre prevista una colonna "I" per l'inserimento di eventuali note in fase di monitoraggio.

8. MONITORAGGIO E RIESAME

Il monitoraggio ed il riesame costituiscono una fase fondamentale del processo di gestione del rischio.

Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio. Il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Il monitoraggio si distingue in due fasi:

- a) il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
- b) il monitoraggio sull'idoneità delle misure di trattamento del rischio.

Il **monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento** del rischio è effettuato dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) in occasione dei controlli successivi di regolarità amministrativa, in base al vigente regolamento sui controlli interni ed al programma di controllo definito dallo stesso RPCT con proprio provvedimento, nonché in occasione della redazione della relazione annuale del RPCT. Dunque il monitoraggio non potrà non essere almeno annuale.

In particolare è prevista la possibilità per il RPCT di inserire nelle schede (Allegato C) contenenti le misure specifiche di prevenzione apposite note di commento (colonna I "Note di monitoraggio") sull'attività di monitoraggio effettuata.

Delle risultanze del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione viene dato conto all'interno della Relazione annuale del RPCT.

Il Nucleo di valutazione è inoltre convocato dal Segretario Comunale, con cadenza annuale, al fine di verificare lo stato di attuazione degli obblighi in materia di trasparenza, in particolare per quanto attiene le pubblicazioni obbligatorie sul sito web, previste nell'Allegato 1 al presente Piano.

L'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e degli obblighi in materia di trasparenza previsti nel presente Piano, costituisce elemento di valutazione della performance dei Dirigenti e del personale dipendente. Pertanto la verifica annuale sul raggiungimento degli obiettivi di performance nell'anno precedente, effettuata dal Nucleo di valutazione per i Dirigenti e da questi ultimi relativamente ai funzionari incaricati di posizione organizzativa e al personale assegnato ai rispettivi servizi, costituisce la principale occasione di verifica e monitoraggio sullo stato di attuazione del presente Piano.

Il **monitoraggio sull'idoneità delle misure**, intesa come effettiva capacità di ciascuna misura di trattamento di ridurre il rischio corruttivo, è effettuato dal RPCT, avvalendosi dell'aiuto del Nucleo di valutazione.

Il **riesame** periodico della funzionalità del sistema di gestione del rischio corruttivo è effettuato con cadenza annuale nel mese di ottobre (a partire dal 2020), mediante la convocazione di apposita Conferenza dei Dirigenti presieduta dal RPCT e coadiuvata, sul piano metodologico, dal Nucleo di Valutazione.

9. TRASPARENZA

9.1 PREMESSA

La nozione di “trasparenza”, già introdotta nell’ordinamento dall’art. 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 nell’ambito di un generale progetto di riforma della pubblica amministrazione inteso a migliorarne l’efficienza, ha assunto un rilievo centrale nell’attuale quadro normativo, anche in considerazione dei recenti e penetranti interventi legislativi che ne hanno potenziato il contenuto e la portata e definito le modalità di attuazione.

La legge 6 novembre 2012 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”* ha, infatti, individuato nel principio di trasparenza un asse portante delle politiche di prevenzione della corruzione ed ha, in particolare, conferito al Governo una delega legislativa per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

In attuazione della delega, il Governo ha adottato il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, attraverso il quale sono stati sistematizzati e riorganizzati gli obblighi di pubblicazione già vigenti e ne sono stati introdotti di nuovi e, per la prima volta, è stato disciplinato l’istituto del cosiddetto “accesso civico”.

Con decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (c.d. *Freedom of Information Act*) recante *«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»* sono state apportate numerose modifiche alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

A mente dell’art.1 del decreto in esame, la trasparenza deve essere 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, così intesa, *“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, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d’ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali. 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”*.

Le disposizioni del decreto e le norme di attuazione integrano, inoltre, l’individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di prevenzione e contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione.

La trasparenza costituisce anche un importante tassello di valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni e del raggiungimento degli obiettivi fissati, attraverso gli atti di programmazione, nel ciclo di gestione della performance, con particolare riferimento al raggiungimento dei risultati attesi e conseguiti e alla visibilità per gli stakeholder (cioè per i soggetti portatori di interessi in relazione all'attività dell'Amministrazione, siano essi soggetti pubblici o privati, gruppi organizzati e non, singoli cittadini).

La trasparenza favorisce, dunque, la partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni ed è funzionale a:

- prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità, attraverso l'emersione delle situazioni in cui possono annidarsi forme di illecito e di conflitto di interessi e la rilevazione di ipotesi di maladministration;
- assicurare la conoscenza dei servizi resi dalle amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative, nonché delle loro modalità di erogazione;
- sottoporre a controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento;
- favorire un rapporto diretto tra la singola amministrazione e il cittadino.

In virtù di quanto disposto dal D.Lgs. 33/2013, che ha individuato nello specifico gli obblighi di trasparenza e di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, la trasparenza è realizzata attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti, in conformità a peculiari e specifiche regole tecniche, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

In conseguenza del venir meno dell'obbligo di redazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del presente PTPCT in questa sezione.

Gli obblighi di pubblicazione ed i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 sono indicati nella tabella allegata (**Allegato 1**) al presente Piano, che viene pubblicata insieme al PTPCT nella sottosezione "Disposizioni Generali" e in "Altri contenuti" della sezione Amministrazione Trasparente del sito web istituzionale.

9.2. OBIETTIVI STRATEGICI

L'Amministrazione comunale di Terranuova Bracciolini ha provveduto all'adozione del presente piano al fine di prevenire i fenomeni di corruzione e al fine di dare concreta attuazione agli obblighi di trasparenza di cui al decreto legislativo 33/2013, nell'intento di alimentare un clima di fiducia da parte dei cittadini e degli utenti dei servizi comunali verso l'operato del Comune.

L'Amministrazione comunale si prefigge il raggiungimento dei seguenti obiettivi strategici:

- a) **assicurare la conoscenza da parte dei cittadini** dei servizi resi dall'amministrazione, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione;
- b) sottoporre al **controllo diffuso** ogni fase di gestione del ciclo della performance per consentirne il miglioramento (c.d. accountability);
- c) **prevenire fenomeni corruttivi e promuovere la cultura della legalità e dell'integrità**. Il pieno rispetto degli obblighi di trasparenza costituisce difatti anche un valido strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, garantendo la piena attuazione dei principi previsti dalla normativa nazionale (Legge 6 novembre 2012 n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") e dalla normativa internazionale, in particolare nella Convenzione Onu sulla corruzione del 2003, ratificata dall'Italia con la Legge n. 116/2009.
- d) **assicurare libero esercizio dell'accesso civico**, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

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

Gli obiettivi di trasparenza sostanziale devono essere formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita negli strumenti di programmazione di medio periodo (principalmente Documento Unico di Programmazione, Piano Esecutivo di gestione) e annuale (Piano degli Obiettivi).

Poiché ai sensi del sopra citato art.169 del D.Lgs. 267/2000, *"la giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione"* e al momento della elaborazione del presente documento il bilancio di previsione è ancora in fase di elaborazione, l'Amministrazione comunale si impegna ad assicurare il collegamento e il coordinamento delle misure previste nel presente Piano con gli strumenti di programmazione (DUP e PEG) che saranno successivamente adottati.

In particolare il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2020-2022 si potrà comporre dei seguenti allegati:

- il Piano della Performance, che è un documento di programmazione triennale introdotto nell'ordinamento e disciplinato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150, noto anche come "Decreto Brunetta". Il Piano della Performance è lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della performance ai sensi dell'art. 10 del citato decreto. Esso costituisce un documento programmatico ove, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori ed i target. Il Piano delle Performance rappresenta il collegamento tra le linee del programma di mandato e gli altri livelli di programmazione, in modo da garantire una visione chiara ed unitaria delle performance attese nell'Ente per approntare e risolvere i bisogni dell'utenza;
- Piano Dettagliato degli Obiettivi, contenente le schede che dettagliano gli obiettivi operativi che i singoli servizi dovranno svolgere nell'anno 2020 per una particolare qualificazione dell'azione amministrativa in armonia con gli obiettivi strategici di mandato 2019-2024;
- Il Piano Esecutivo di Gestione, più propriamente inteso, ovvero il documento con il quale si individua il complesso delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi, nonché i Dirigenti cui le stesse sono assegnate.

La Giunta Comunale si impegna ad adottare, tra gli obiettivi assegnati con il PEG, i seguenti:

- l'obiettivo strategico **"Prevenire la corruzione ed elevare i livelli di trasparenza dell'attività amministrativa"** al quale sono collegati i seguenti obiettivi operativi:
 - l'obiettivo operativo trasversale **"Implementazione del sistema di gestione del rischio corruttivo in conformità alle indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2019"** L'obiettivo in questione accompagna l'attuazione al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) 2020/2022. Esso comporta, oltre che lo svolgimento di tutte le attività di supporto per l'attuazione delle misure programmate e l'aggiornamento del Piano, anche lo svolgimento di una attività di implementazione della mappatura dei processi e di approfondimento, con un maggior grado di dettaglio, di quelli già contenuti nell'Allegato A al presente PTPCT. L'obiettivo coinvolge il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), supportato dal Servizio Affari Generali, e altre Aree e Unità Organizzative Autonome. Gli adempimenti più rilevanti, rispetto ai quali si rende necessario un monitoraggio sistematico che risulta fondamentale per la Relazione annuale del RPC, sono qui declinati in fasi e indicatori.
- obiettivo strategico **"Miglioramento del sistema di programmazione, gestione e controllo"** al quale saranno collegati i seguenti obiettivi operativi:

- l'obiettivo operativo **"Aggiornamento del Regolamento sulla performance del Comune di Terranuova Bracciolini"** assegnato all'Area 1 Affari Generali e Funzioni Governative – Servizio Risorse Umane e Organizzazione,
- l'obiettivo operativo **"Implementazione del sistema gestione qualità"** assegnato a tutte le unità organizzative di massima dimensione dell'Ente. Il Comune di Terranuova Bracciolini ha intrapreso qualche anno fa un percorso di gestione della qualità dei servizi offerti ai cittadini, ottenendo la Certificazione ISO 9001 per alcuni settori di attività (lavori pubblici, polizia municipale). La Giunta ha deciso nel 2018 di promuovere il rinnovamento della Politica per la Qualità al fine di ottenere, con la collaborazione attiva della dirigenza e di tutto il personale comunale, la Certificazione ISO 9001 – 2015 per tutti i settori di attività dell'Ente, a partire da quelli con diretto impatto sull'utenza. Il cammino intrapreso nel 2018 prosegue nel 2020.
- L'obiettivo operativo **"Attivazione del controllo di gestione"** assegnato all'Area 4 Risorse Finanziarie e Tributo – Servizio Economico Finanziario.

9.3. INIZIATIVE E STRUMENTI DI COMUNICAZIONE

Ai fini della applicazione dei principi di trasparenza ed integrità, il sito web del Comune 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.

Difatti la principale modalità di attuazione del principio di trasparenza è la pubblicazione sul sito istituzionale di una serie di dati, informazioni e documenti. L'individuazione di tali informazioni si basa, innanzitutto, su precisi obblighi normativi, in gran parte previsti dal decreto legislativo n.33/2013 recante il *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

Nella realizzazione e conduzione del sito sono state tenute presenti le Linee Guida per i siti web della PA (aggiornamento del 16 maggio 2013), previste dalla Direttiva del 26 novembre 2009, n. 8 del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, nonché le misure a tutela della privacy richiamate al paragrafo 3.2 della citata delibera n. 105/2010 e nella delibera n. 2/2012 della CIVIT (ora ANAC), nonché la deliberazione del 15 maggio 2014 del Garante per la protezione dei dati personali con la quale si approvano le *"Linee guida in materia di trattamento dei dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"*

Il sito istituzionale è stato oggetto nei primi mesi del 2017 di una parziale operazione di aggiornamento, al fine di adeguare la sezione "Amministrazione Trasparente" a quanto previsto dal d.lgs. 33/2013. Sono altresì presenti informazioni non obbligatorie ma ritenute utili per il cittadino (ad esempio le riprese video in streaming delle sedute di Consiglio Comunale oppure le notizie pubblicate nella sezione "Ultime notizie dal Comune di Terranuova" nella home page).

Nel sito istituzionale è stata realizzata un'apposita sezione, di facile accesso e consultazione, denominata "Amministrazione trasparente". Tale sezione è raggiungibile da un link, chiaramente identificabile dall'etichetta "Amministrazione trasparente" posto nella *home page* del sito stesso. All'interno di tale sezione sarà pubblicato, tra l'altro, il presente Piano.

La legge 18 luglio 2009 n. 69, perseguendo l'obiettivo di modernizzare l'azione amministrativa mediante il ricorso agli strumenti e alla comunicazione informatica, riconosce l'effetto di pubblicità legale solamente agli atti e ai provvedimenti amministrativi pubblicati dagli enti pubblici sui propri siti informatici. L'art. 32, comma 1, della stessa legge ha infatti sancito che *"A far data dal 1 gennaio 2011 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”.

Il Comune di Terranuova Bracciolini ha adempiuto all’attivazione dell’**Albo Pretorio on line** nei termini di legge, in particolare rispettando i principi di eguaglianza e di non discriminazione, applicando i requisiti tecnici di accessibilità di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4, nonché i criteri tecnici e le regole di protezione dei dati personali disciplinati dalle specifiche “Linee guida” deliberate dal Garante della Privacy (c.d. “diritto all’oblio”).

Al fine di favorire la partecipazione democratica della cittadinanza alla vita amministrativa del proprio Comune, il Sindaco ha deciso di utilizzare i nuovi canali di comunicazione digitale, attivando un proprio **profilo Facebook**, nel quale sono presentate le iniziative dell’Amministrazione comunale e commentati da chiunque sia interessato i principali fatti della vita della comunità locale, nazionale o internazionale.

La **Bussola della Trasparenza** (www.magellanopa.it/bussola) è un ulteriore strumento operativo, ideato dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione Dipartimento della Funzione Pubblica per consentire alle Pubbliche Amministrazioni e ai cittadini di utilizzare strumenti per l'analisi e il monitoraggio dei siti web istituzionali. Il principale obiettivo della Bussola è quello di accompagnare le amministrazioni, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, nel miglioramento continuo della qualità delle informazioni online e dei servizi digitali. La Bussola della Trasparenza consente di:

1. verificare i siti web istituzionali (utilizzando la funzionalità “verifica sito web”);
2. analizzare i risultati della verifica;
3. intraprendere le correzioni necessarie:
 - a. azioni tecniche (adeguare il codice, la nomenclatura e i contenuti nella home page)
 - b. azioni organizzative/redazionali (coinvolgere gli eventuali altri responsabili, per la realizzazione delle sezioni e dei contenuti mancanti e necessari per legge);
4. dopo aver effettuato i cambiamenti è possibile verificare nuovamente il sito web, riprendendo, se necessario, il ciclo di miglioramento continuo.

Lo strumento è pubblico e accessibile anche da parte del cittadino che può effettuare verifiche sui siti web delle pubbliche amministrazioni e inviare segnalazioni. Il monitoraggio dei siti web delle PA avviene attraverso un processo automatico di verifica (crawling) che analizza i vari siti web e permette di verificarne la rispondenza con le "Linee guida dei siti web delle PA" nelle versioni 2010 e 2011, ovviamente in termini di aderenza e compliance (conformità). In particolare, per ciascun contenuto minimo previsto dalla linee guida, sono state individuati una serie di indicatori con le relative modalità di misurazione, che permettono

di verificarne il rispetto con la sua esistenza. Il processo di crawling, che viene automaticamente avviato a intervalli di tempo regolari, scansa ciascun sito e verifica che siano soddisfatti gli indicatori per ciascun contenuto minimo e determina una classificazione dei siti. La verifica è condotta sui siti di tutte le pubbliche amministrazioni.

Ai sensi dell'art. 10, comma 6, del D.Lgs. n. 33/2013, ogni amministrazione ha l'obbligo di presentare il Piano e la relazione sulla Performance di cui all'art. 10, comma 1, lettere a) e b) del D.Lgs. n.150/2009, alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e ad ogni altro osservatore qualificato, all'interno di apposite **giornate della trasparenza** senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il Comune di Terranuova Bracciolini procederà annualmente alla trattazione, nell'ambito di una seduta di Consiglio comunale, di apposita comunicazione o apposito punto all'ordine del giorno relativo alla trasparenza ed allo stato di attuazione dei programmi (performance), caratterizzando tale iniziativa in termini di massima apertura ed ascolto verso l'esterno (delibera CiVIT n 2 /2012).

L'Ente effettuerà un monitoraggio sul livello di effettivo interesse che i dati pubblicati rivestono per gli stessi utenti. Inoltre il Comune punterà ad utilizzare i suggerimenti dei cittadini per il miglioramento dei livelli di trasparenza ai fini dell'aggiornamento del presente Piano.

9.4. ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Nella *home page* del sito istituzionale dell'Ente www.comune.terranuova-bracciolini.ar.it è collocata la sezione denominata "Amministrazione trasparente" al cui interno sono presenti i dati, le informazioni ed i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

L'allegato A del decreto legislativo 33/2013 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi nella sezione.

Sulla base delle disposizioni contenute nel citato decreto 33/2013 e delle «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*» fornite dall'ANAC con deliberazione n.1310 del 28 dicembre 2016, è stata elaborata la tabella contenuta nell'allegato al presente Piano (Allegato 1-Sezione "Amministrazione trasparente" elenco degli obblighi di pubblicazione).

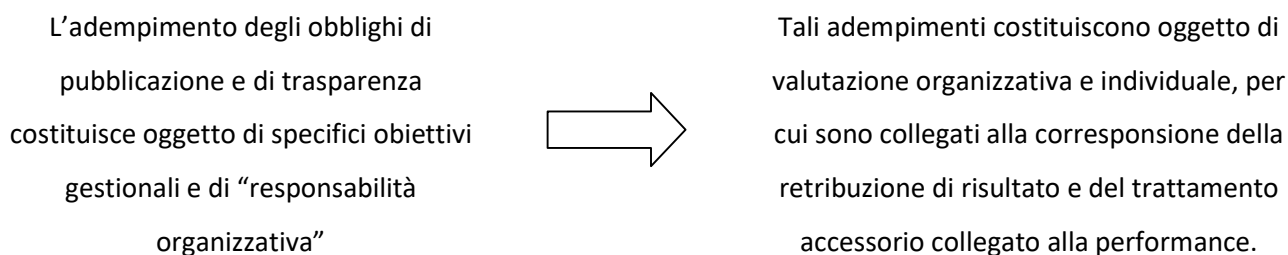
La tabella recepisce le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 relativamente ai dati da pubblicare e introduce le conseguenti modifiche alla struttura della sezione dei siti web denominata "Amministrazione trasparente".

Nella tabella allegata al presente piano è individuato, per ciascun obbligo e specificando la sezione/sottosezione, il "**Responsabile**" cioè il soggetto che, secondo quanto ribadito all'art. 43 del d.lgs. 33/2013:

- è responsabile della trasmissione dei dati, della pubblicazione e dell'aggiornamento per le rispettive materie di competenza;
- adotta le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, e il necessario coordinamento con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- adotta misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del Nucleo di valutazione;
- promuovere la crescita della cultura della trasparenza e dell'integrità fra il personale assegnato anche attraverso apposita formazione.

In virtù della suddetta previsione normativa, la Giunta Comunale ha individuato i responsabili nelle persone dei Dirigenti e del Segretario Comunale per le informazioni, i documenti e i dati afferenti le aree e le unità organizzative autonome di rispettiva competenza, specificando le funzioni cui sono tenuti e la tempistica con cui devono rendicontare al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ed al Nucleo di valutazione.

La responsabilità dirigenziale in materia di trasparenza



I doveri dei Dirigenti

Gli adempimenti di ciascun Dirigente in relazione agli obblighi di pubblicazione di sua competenza sono:

- **predisporre la mappatura dei dati** e delle informazioni che devono essere pubblicate;
- **elaborare iniziative** per incrementare il livello di trasparenza e promuovere la legalità e la cultura dell'integrità;
- **curare la diffusione, la conoscenza e la corretta applicazione** degli indirizzi interpretativi sugli obblighi di pubblicazione tra il personale del proprio servizio.

Più in concreto ciascun Dirigente dovrà predisporre le azioni necessarie affinché all'interno della propria struttura, in relazione ad ogni singolo obbligo di pubblicazione, i dati siano:

- individuati: riconoscere procedimenti e processi che generano dati da pubblicare (es. tasso di assenza del personale);
- elaborati: raccogliere i dati e trattarli/aggregarli in modo da ottenere il dato finale da pubblicare nella forma richiesta (tabella, file ecc.);
- aggiornati: assicurare la coerenza dei dati pubblicati nel corso del tempo;
- verificati per quanto attiene l'usabilità: prestare attenzione alle modalità di pubblicazione richieste (open data, xml ecc).

Al fine di assolvere ai doveri sopra indicati, i Dirigenti possono avvalersi dell'attività di inserimento manuale (per i dati e le informazioni che non sono pubblicati mediante flusso informatico automatico) di dipendenti comunali assegnati ai servizi di competenza.

Nella tabella allegata al presente Piano (Allegato 1) sono inoltre definiti i **termini** entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato e sono indicati i **casi in cui non è possibile pubblicare** i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali del Comune.

Inoltre sono evidenziate in grigio le sottosezioni di primo e secondo livello relative a dati la cui pubblicazione non è più obbligatoria a seguito della entrata in vigore del D. Lgs. n.97/2016.

9.5 MODALITÀ DI PUBBLICAZIONE - MISURE ORGANIZZATIVE

L'inserimento dei documenti e dei dati nell'apposita sezione del sito istituzionale del Comune di Terranuova Bracciolini avviene con modalità decentrata con autenticazione degli utenti che procedono agli inserimenti.

Il Comune di Terranuova Bracciolini privilegia forme automatiche di raccolta e pubblicazione dei dati attraverso l'uso di programmi informatici che ne permettono l'estrazione dalle banche dati dell'Ente e con un diretto collegamento con la sezione degli Open Data. Tale modalità consente un aggiornamento diretto e tempestivo dai dati al momento della loro produzione. Vi sono tuttavia dei documenti (ad esempio i documenti di bilancio) che vengono pubblicati con modalità manuale da parte del responsabile dell'Ufficio Informatica.

Le pagine e i contenuti della sezione Amministrazione Trasparente sono tenuti aggiornati: le pagine riportano la data dell'ultima modifica, i documenti la data di produzione, gli Open Data quella dell'ultimo aggiornamento dei dataset (in automatico).

Ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 33/2013 i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria restano fruibili per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli art. 14, comma 2 (durata degli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali) e 15, comma 4 (durata degli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza).

Con la modifica all'art. 8, comma 3, cit. introdotta dal D.Lgs. n. 97/2016, decorsi i termini di pubblicazione, i dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5 (Accesso civico a dati e documenti).

La pubblicazione nel sito istituzionale dei provvedimenti prodotti nel programma di gestione degli atti CIVILIA NEXT (deliberazioni, determinazioni, decreti, ordinanze) avviene in automatico. In relazione a tali atti, il Comune di Terranuova Bracciolini continua a gestire la sezione del sito istituzionale "Comune on line" dove è disponibile il testo integrale degli atti non riservati o soggetti a limitazioni connesse alla privacy ed è garantita anche al cittadino la facile reperibilità del provvedimento attraverso una ricerca indicizzata per anno/mese, numero, ufficio ed oggetto.

Per gli atti riservati o soggetti a pubblicazione limitata è prevista la pubblicazione del solo oggetto al fine di rispettare il corretto bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla tutela della privacy. Anche i regolamenti continuano a essere pubblicati nella suddetta sezione del sito istituzionale, nel testo vigente,

aggiornato tempestivamente a cura della unità organizzativa competente al rilascio del visto di regolarità tecnica sull'atto di approvazione o modifica.

9.6 TRASPARENZA E PRIVACY

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

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

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

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

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

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

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

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

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

La pubblicazione sul sito istituzionale di una moltitudine di informazioni provenienti dalle diverse unità organizzative, rende necessaria la previsione di forme accurate di controllo sull'esattezza, pertinenza e non eccedenza dei dati pubblicati, in particolare quando possono contenere dati personali e sensibili. Al tal fine si raccomanda di porre particolare cura anche nella redazione dell'oggetto degli atti in generale, in modo che lo stesso sia comprensibile, attinente al contenuto, sintetico e formulato in modo che non contenga dati personali e in nessun caso dati sensibili.

L'attività di controllo è affidata ai Dirigenti ed alle posizioni organizzative che dispongono la pubblicazione dei dati o che detengono, per competenza, i 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).

9.7. TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

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

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

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

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

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

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

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990. Il nuovo accesso "generalizzato" non ha sostituito l'accesso civico "semplice" disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal "Foia".

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

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

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

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo. La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato. E' quella di porre *"i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari"*. Infatti, dal

punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*.

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*. Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

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

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

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

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

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

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di *“disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato”*. In sostanza, si tratterebbe di:

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

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

In attuazione di quanto sopra, questa amministrazione ha in programma l'adozione nel 2020 di un regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso e l'attivazione di una specifica attività di formazione per i dipendenti su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

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

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

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in "amministrazione trasparente", "altri contenuti – accesso civico".

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

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

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.

PARTE SECONDA

1. DETERMINAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE

Sulla base delle priorità emerse in sede di analisi e ponderazione degli eventi rischiosi, sono definite le misure di trattamento del rischio, cioè quei correttivi che risultano più idonei a prevenire i rischi.

A questo proposito è possibile distinguere tra misure “obbligatorie” e misure “ulteriori”. Le prime sono tutte quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; le seconde, invece, possono essere inserite nei PTPCT a discrezione dell’Amministrazione. Le misure definite “obbligatorie” non hanno una maggiore importanza o efficacia rispetto a quelle “ulteriori”. L’efficacia di una misura dipende, infatti, dalla capacità di quest’ultima di incidere sulle cause degli eventi rischiosi ed è, quindi, una valutazione correlata all’analisi del rischio.

Partendo da queste premesse, ad avviso dell’ANAC, è utile distinguere fra “misure generali” che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in materia trasversale sull’intera Amministrazione e “misure specifiche” che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l’analisi del rischio.

Nei paragrafi che seguono sono indicate le misure generali e le misure specifiche che l’Amministrazione comunale intende attuare per ridurre ed eliminare i rischi di corruzione.

1.1. MISURE GENERALI

1.1.1. Misure in materia di trasparenza

Si rinvia a quanto previsto nella Parte prima, Sezione 9 del presente Piano.

1.1.2. Misura in materia di codice di comportamento

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 12 del 28/01/2014 è stato approvato il nuovo codice di comportamento dei dipendenti del Comune, integrativo del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.P.R. n.62/2013. Il codice di comportamento integrativo è pubblicato sul sito web istituzionale del Comune, nella sezione “Amministrazione trasparente”, sotto sezione “Disposizioni generali- Atti generali”.

Il codice di comportamento è allegato (allegato 2) al presente Piano, in quanto ne costituisce parte integrante e sostanziale.

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

I Dirigenti e l'Ufficio procedimenti disciplinari provvederanno, in base alla rispettiva competenza, a perseguire i dipendenti che dovessero incorrere in violazioni dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare le prescrizioni contenute nel presente Piano, attivando i relativi procedimenti disciplinari.

1.1.3. Misura in materia di rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è considerata dal Piano Nazionale Anticorruzione (versione 2015) una misura di importanza cruciale fra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Tuttavia nell'intesa raggiunta tra Governo Regioni ed Enti locali, in sede di Conferenza Unificata in data 24 luglio 2013, si è dato atto che in una struttura amministrativa caratterizzata da ridotte dimensioni con organizzazione di tipo elementare, tale rotazione può non essere possibile in considerazione della infungibilità delle specifiche professionalità a disposizione e dell'esigenza di salvaguardare la continuità e il buon andamento dell'attività amministrativa.

Il Comune di Terranuova Bracciolini è ente locale con una popolazione residente di circa 12.300 abitanti e l'esiguità della dotazione organica (attualmente la dotazione organica complessiva è di 86 posizioni lavorative, di cui 6 posizioni vacanti inserite nel piano triennale del fabbisogno di personale, 78 unità di personale a tempo indeterminato in servizio e 2 unità a tempo determinato in servizio) e la infungibilità delle figure apicali e delle singole specifiche professionalità, non consentono la rotazione dei responsabili di posizione organizzativa.

Si evidenzia, peraltro, che negli ultimi mesi del 2019 e nel mese di gennaio 2020 è stata operata una complessiva riorganizzazione e redistribuzione degli incarichi dirigenziali. In particolare a decorrere dal 01.01.2020 è stata data attuazione al comando del dirigente dell'Area Servizi del Territorio, presso la Azienda USL Sud Est, con la conseguente necessità di assegnare ad interim le funzioni dirigenziali di detta area. Al fine di garantire un maggior equilibrio dei carichi gestionali attribuiti al personale con qualifica dirigenziale (Segretario comunale e 1 dirigente), la Giunta comunale con deliberazione n.1 del 02/01/2020 ha ridefinito l'assetto organizzativo dell'ente unitamente alla distribuzione complessiva delle funzioni fra le strutture di massima dimensione secondo un principio di organicità ed omogeneità funzionale. In tal modo si è operata una parziale ma significativa rotazione degli incarichi dirigenziali.

Rispetto a quanto auspicato dalla normativa in merito all'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, l'Amministrazione comunale si impegna a valutare nel breve periodo la possibilità di rinforzare la strategia di prevenzione attraverso specifici interventi formativi e, laddove possibile, una parziale fungibilità degli addetti nei processi a più alto rischio di corruzione. La rotazione sarà comunque assicurata, a cura del Dirigente competente, nella nomina dei componenti delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale e nelle commissioni di gara per gli affidamenti di appalti e concessioni, in modo da evitare la ripetitività nell'individuazione dei componenti delle stesse.

1.1.4. Misure in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

Con deliberazione n. 12 del 28 gennaio 2014 la Giunta Comunale ha approvato il nuovo codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente, nel quale sono state inserite apposite regole di comportamento in caso di conflitto di interessi e di obbligo di astensione.

Il codice è entrato immediatamente in vigore ed è pubblicato sul sito web istituzionale del Comune, nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto sezione "Disposizioni generali – Atti generali".

Pertanto l'Amministrazione ha già intrapreso adeguate misure di regolamentazione e deve garantire il mantenimento delle seguenti iniziative:

-acquisire dai componenti delle commissioni di concorso o di gara, all'atto dell'accettazione della nomina, apposita dichiarazione circa l'insussistenza di rapporti di parentela o professionali con gli amministratori ed i dirigenti o loro familiari stretti, nonché di insussistenza di situazioni anche potenziali di conflitto di interessi. Analoghe dichiarazioni devono rendere i soggetti nominati quali rappresentanti del Comune in enti, società, aziende od istituzioni.

1.1.5. Misure in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali

Con deliberazione n. 124 del 08/07/2014 la Giunta Comunale ha aggiornato il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi al fine di introdurre la disciplina contenente i criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l'autorizzazione dei dipendenti dell'Ente allo svolgimento di incarichi di cui all'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il regolamento è pubblicato sul sito web istituzionale del Comune e è stato inviato al Dipartimento della Funzione Pubblica.

I Dirigenti devono garantire il rispetto del suddetto Regolamento da parte dei dipendenti loro assegnati ed il Segretario Comunale deve garantire il rispetto del medesimo da parte dei Dirigenti.

1.1.6. Misure in materia di conferimento di incarichi dirigenziali

Il Responsabile della prevenzione della corruzione cura che nell'Ente siano rispettate le disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013 n.39 sulla inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi con riguardo ad amministratori e dirigenti.

A tale fine il Responsabile, con il supporto dell'Ufficio Personale, adotta le seguenti iniziative:

- contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al decreto citato;
- richiede all'atto del conferimento dell'incarico che l'interessato presenti una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al decreto citato. La dichiarazione è pubblicata nel sito web istituzionale del Comune. La dichiarazione è condizione per l'efficacia del conferimento dell'incarico.

1.1.7. Misure in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

È fatto divieto agli ex dipendenti comunali di prestare attività lavorativa, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto, nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale dei dipendenti stessi. La violazione da parte dell'operatore economico comporta il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione per un anno.

Per dare attuazione alla misura in oggetto:

- nei contratti di assunzione del personale il Dirigente dell'Area 1 (Servizio Risorse Umane e Organizzazione) deve garantire che sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, il funzionario competente alla stipula del contratto deve inserire la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- è disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agirà in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, D.L.gs. n. 165/2001.

1.1.8. Misura in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)

Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico o al Responsabile della prevenzione della corruzione, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. La denuncia è sottratta all'accesso.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare.

L'Amministrazione comunale ha adottato i seguenti accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001:

- con deliberazione n.202 del 03/10/2017, ha approvato il “Regolamento per la segnalazione di illeciti e irregolarità nella pubblica amministrazione (Whistleblowing policy)” come appendice al Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Tale regolamento disciplina la procedura per la segnalazione

di illeciti ed irregolarità nel Comune da parte dei dipendenti ed è entrato in vigore il giorno 1/11/2017 a seguito di apposita comunicazione ai dipendenti ad opera del Segretario Comunale. Il Regolamento è pubblicato sulla intranet aziendale, insieme ad una breve guida che spiega le modalità di accesso ed utilizzo della procedura software di gestione delle segnalazioni;

- L'ente si è dotato di un sistema informatizzato che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione. I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:
- i trasferimenti a qualsiasi titolo (mobilità interna ed esterna, comando, distacco) e l'assegnazione ad altre attività dei dipendenti che hanno effettuato segnalazioni deve essere adeguatamente motivata al fine di dare dimostrazione che essa non è connessa, neppure in forma indiretta, alle denunce presentate, e deve essere accompagnata dal parere, se pur in forma riservata, del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.

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

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sottrazione al diritto di accesso.

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

1.1.9. Misure in materia di verifica dell'assenza di condanne penali per delitti contro la p.a. a carico dei soggetti chiamati a far parte delle commissioni di gara o di concorso e nel caso di conferimenti di incarichi di responsabile di struttura organizzativa

E' obbligatorio verificare eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o soggetti titolari di incarichi o cui si intenda conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

-ai fini della formazione di commissioni per l'affidamento di commesse o per bandi di gara;

-ai fini del conferimento di incarichi di Responsabile di struttura organizzativa e degli incarichi previsti dall'art. 3 del D.L.gs. n. 39/2013.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000, pubblicata sul sito web istituzionale del Comune (art. 20 del D.L.gs. n. 39/2013).

Qualora all'esito degli accertamenti risultino a carico del personale interessato uno dei precedenti penali di cui sopra, l'Amministrazione non conferisce l'incarico, applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, conferisce l'incarico o dispone l'assegnazione ad altro soggetto idoneo. In caso di violazione della presente previsione l'incarico è nullo ex art. 17 D.L.gs. n. 39/2013 e si applicano le sanzioni previste dall'art. 18 del medesimo decreto.

1.1.10 Protocolli di legalità

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

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

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

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

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

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

In occasione del convegno dal titolo "Legalità per lo sviluppo. La condivisione delle regole come fattore di crescita del territorio", che ha avuto luogo presso la sede della Prefettura di Arezzo il 31 ottobre 2015, è stato stipulato il **"Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nell'economia legale tra la Prefettura di Arezzo, la Provincia di Arezzo, la camera di commercio di Arezzo e i comuni della provincia di Arezzo"**. Il Sindaco pro-tempore di Terranuova Bracciolini, Sergio Chienni, ha sottoscritto il Protocollo d'intesa e l'Amministrazione comunale ha adottato tutte le misure di prevenzione e di controllo previste in tale atto pattizio.

In particolare, il Comune si è impegnato ad estendere i controlli e le verifiche antimafia previsti dagli artt. 91 e 94 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 anche al di sotto delle soglie di valore previste dalla normativa vigente, nonché in relazione ad atti e settori amministrativi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente. L'attuazione del suddetto protocollo si configura come specifica misura di prevenzione di durata continuativa che i Dirigenti e i Responsabili di Servizio del Comune di Terranuova Bracciolini sono tenuti a realizzare. Il Segretario Comunale che partecipa, in qualità di pubblico ufficiale rogante, all'attività rogatoria dei contratti in forma pubblica amministrativa vigila sulla attuazione di tale misura in fase di stipula contrattuale.

1.1.11. Formazione in tema di anticorruzione

Il piano annuale di formazione inerente le attività a rischio di corruzione, costituisce un allegato del Piano anticorruzione (Allegato 3).

Il bilancio di previsione, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, prevede annualmente gli opportuni interventi di spesa finalizzati a garantire la formazione di cui al presente articolo. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza adotta tutti gli opportuni provvedimenti per usufruire delle risorse messe a disposizione dagli altri livelli istituzionali.

Trattandosi di formazione obbligatoria la spesa per la formazione in materia di anticorruzione viene effettuata in deroga ai limiti di spesa ex art. 6 comma 13 del DL 78/2010.

Nel Piano della Formazione 2020-2022 i percorsi e le iniziative formative sono differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono nell'ambito del sistema di prevenzione del rischio corruttivo.

1.1.12. Misure in materia di rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.

L'Amministrazione comunale ha individuato nel Segretario Comunale il soggetto con potere sostitutivo in caso di mancata o tardiva emanazione del provvedimento amministrativo nei termini. Nel sito web istituzionale del comune, nella sezione "Amministrazione trasparente", sono stati pubblicati i dati e le modalità di contatto del soggetto con potere sostitutivo.

Ai sensi dell'art.1, comma 9, della L.190/2012, il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti sarà oggetto di verifica da parte del Segretario Comunale in sede di esercizio dei controlli successivi a campione di regolarità amministrativa.

Pertanto si rileva che tentare di monitorare manualmente i tempi di conclusione di ciascuna fase procedimentale appare non solo anacronistico, ma anche un ottimo modo per sprecare le risorse umane e finanziarie di cui dispone l'organizzazione pubblica. Difatti per realizzare un monitoraggio efficace ed efficiente sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi è necessario utilizzare un sistema informatico che, registrando tutte le fasi del procedimento, consenta mediante apposita piattaforma informatica, di monitorarne i tempi di svolgimento e conclusione e l'eventuale scostamento dai tempi standard indicati nelle Carte di Servizio. Finché l'Ente non sarà dotato di tale sistema informativo la verifica automatica di ogni ritardo risulta pressoché impossibile.

A tal fine l'Amministrazione, compatibilmente con le risorse finanziarie e umane disponibili, intende implementare il sistema informatico in modo da supportare in maniera adeguata l'organo di controllo interno e intende attivare a partire dal 2020 il controllo di gestione, che attualmente non viene fatto.

1.2. MISURE SPECIFICHE

Per ogni attività a più elevato rischio di corruzione, individuata nella parte seconda paragrafo 2 del presente Piano, sono individuate specifiche misure di prevenzione, con indicazione del Responsabile e del termine per l'attuazione, descritte in apposite schede (**Allegato C**) che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente Piano ed alle quali si fa rinvio.

L'attuazione delle suddette misure costituisce preciso obiettivo di performance per i responsabili di servizio individuati nelle suddette schede e sarà oggetto di valutazione da parte del Nucleo di Valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

1.3. MISURE DI PREVENZIONE DI CARATTERE COMPLEMENTARE E TRASVERSALE

Oltre alle specifiche misure indicate nelle schede di cui all'Allegato C, si adottano per il triennio 2020-2022, le seguenti misure generali di prevenzione attinenti alle **attività di formazione, attuazione e controllo delle decisioni**, comuni a tutti i servizi:

a) Nella fase di formazione delle decisioni.

interventi da realizzare con tempestività:

- Deve essere rispettato l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza, salva ragione di motivata e comprovata urgenza;
- devono essere predeterminati i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- deve essere rispettato il divieto di aggravio del procedimento di cui all'art.1 della legge 241/1990;
- deve essere distinta, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità, dall'adozione del provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento;
- I provvedimenti conclusivi, ai sensi dell'art. 3 della legge 241/1990, devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza espositiva e completezza. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. L'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto più è ampio il margine di discrezionalità amministrativa;
- per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti devono essere redatti nel rispetto dei principi di semplicità e di chiarezza. In particolare dovranno essere scritti con linguaggio semplice e comprensibile a tutti. Tutti gli uffici dovranno riportarsi, per quanto possibile, ad uno stile comune, curando che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino nella premessa sia il preambolo che la motivazione. Il preambolo è composto dalla descrizione del procedimento svolto, con l'indicazione di tutti gli atti prodotti e di cui si è tenuto conto per giungere alla decisione finale;
- ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90, come aggiunto dall'art. 1 della legge 190/2012, ed in conformità al nuovo codice di comportamento dei dipendenti dell'Unione, 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, dandone comunicazione al responsabile della prevenzione della corruzione;
- in caso di procedimenti ad istanza di parte che si concludono senza provvedimento espresso (es. denuncia o segnalazione certificata) col semplice decorso di un determinato lasso di tempo, al fine di evitare che la conclusione tacita del procedimento si risolva in una omessa verifica dei presupposti, in fatto ed in diritto, legittimanti il possesso del titolo formatosi col silenzio dell'amministrazione, si ritiene necessario che il Responsabile competente o altro dipendente formalmente designato quale responsabile del procedimento ex art. 5 della Legge n. 241/1990 attesti l'avvenuta verifica dei requisiti di fatto e di diritto che hanno fondato il consolidarsi della situazione di diritto in capo al cittadino istante, dichiarante o segnalante. A tal fine il Responsabile dovrà attestare data ed esito della verifica in un distinto atto da redigersi in calce all'istanza, denuncia o segnalazione. Per semplicità l'attestazione potrà essere fatta con l'apposizione di un timbro;
- nell'attività contrattuale:
 - rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
 - ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge o dal regolamento comunale;
 - privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP e/o del mercato elettronico della pubblica amministrazione;
 - assicurare la rotazione tra le imprese affidatarie dei contratti affidati in economia;
 - assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia prevista per la procedura aperta;

- assicurare il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
 - allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato;
 - verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione;
 - verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
 - validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
 - redigere accuratamente gli atti di approvazione di varianti in corso d'opera relativi ad appalti di lavori pubblici;
 - procedere all'affidamento di lavori complementari nei casi previsti dalla legge e dal regolamento comunale;
 - acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione.
- negli atti di erogazione dei contributi e nell'ammissione ai servizi: predeterminare e rendere preventivamente ed adeguatamente noti i criteri di erogazione o ammissione;
 - nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni: acquisire il preventivo assenso del Revisore dei conti e rendere la dichiarazione con la quale si attesta la carenza di professionalità interne;
 - i componenti le commissioni di concorso e di gara dovranno rendere all'atto dell'insediamento dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso;
 - vigilare sull'esecuzione dei contratti di appalto di lavori, beni e servizi, ivi compresi i contratti d'opera professionale, e sull'esecuzione dei contratti per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, con applicazione, se del caso, delle penali, delle clausole risolutive e con la proposizione dell'azione per l'inadempimento e/o di danno;
 - nell'esercizio del potere di autotutela (revoca/annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi) porre particolare attenzione nella redazione della motivazione e nella considerazione degli elementi di cui agli artt. 21 e seguenti della legge 241/1990;

b) Nella fase di attuazione delle decisioni:

- Aggiornamento del manuale di gestione documentale al fine di mantenere un buon sistema di conservazione e gestione dei documenti digitali che garantisca totale trasparenza e tracciabilità;
- provvedere alla revisione dei procedimenti amministrativi di competenza dell'ente per eliminare le fasi inutili e ridurre i costi per famiglie ed imprese;
- rilevare i tempi medi dei pagamenti;
- rilevare i tempi medi di conclusione dei procedimenti;
- effettuare la mappatura dei processi.

c) Nella fase di controllo delle decisioni.

interventi da realizzare con tempestività:

- vigilare sul rispetto del principio di distinzione dei ruoli tra organi politici e apparato burocratico, come definito dagli artt. 78, comma 1, e 107 del TUEL;
- effettuare puntualmente i controlli interni così come previsto nel regolamento sul funzionamento dei controlli interni, cui si fa rinvio, e nelle circolari/disposizioni interne del Segretario Comunale.