



COMUNE DI SOLIERA

**Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022-2024**

Approvato con deliberazione della Giunta del Comune di Soliera n. /2022



## INDICE

### SEZIONE I – PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

#### 1 - Premessa

1.1 La corruzione e la prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: definizione

1.2 Il contesto internazionale

1.3 L'ordinamento nazionale

1.4 Il rischio corruttivo nel contesto dell'attuale emergenza sanitaria da COVID-19

1.4-bis Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e anticorruzione

1.5 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023 del Comune di Soliera

2. Il processo di adozione del PTPCT

3. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione della corruzione

4 La gestione del rischio

4.1 – La metodologia

4.2 – Analisi del contesto

4.2.1 – Analisi del contesto esterno

4.2.1.1 – Il contesto regionale

4.2.1.2 – Il contesto provinciale

4.2.2 – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.

4.3 Parte I – Misure di trattamento trasversali

4.3.1. Controlli interni

4.3.1.1 Informatizzazione dei processi

4.3.1.2 Trasparenza

4.3.1.3 Codice di comportamento

4.3.1.4 Formazione in tema di anticorruzione

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

4.3.1.6 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione

4.3.1.7 Astensione in caso di conflitto di interesse

4.3.1.8 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività e incarichi extra istituzionali

4.3.1.9 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti

4.3.1.10 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

4.3.1.11 Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. pantouflage – revolving doors)

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

4.3.1.13 Misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata

4.3.1.14 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

4.3.1.15 Monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti

4.3.1.16. Monitoraggio dei rapporti amministrazione – soggetti esterni

4.3.1.17. Società ed enti di diritto privato controllati o partecipati

4.3.2 Parte II – Misure di trattamento specifiche

5 Monitoraggio e aggiornamento annuale del P.T.P.C.T



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Allegato:

Sez. I All. A) “Enti controllati e partecipati - Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza”;  
All. B) “Mappatura e descrizione dei processi”.

## SEZIONE II – TRASPARENZA

### 1. Premessa

#### 1.1. L'istituto della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni

##### 1.1-bis La trasparenza nel contesto dell'attuale emergenza epidemiologica da COVID-19

#### 1.2. Il Programma triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 del Comune di Soliera

### 2. Le principali caratteristiche

### 3. Procedimento di elaborazione della presente sezione

#### 3.1. Obiettivi in materia di trasparenza nella programmazione di mandato e nella programmazione triennale

#### 3.2. Collegamenti con il Piano esecutivo di gestione (PEG)/Piano della Performance/Piano dettagliato degli obiettivi

#### 3.3. Indicazione degli uffici coinvolti per l'individuazione dei contenuti della presente sezione

### 4. Iniziative di comunicazione della trasparenza

### 5. Individuazione dei dati da pubblicare

### 6. Processo di attuazione del PTPCT – Sezione trasparenza

#### 6.1. Responsabile della trasparenza

#### 6.2. Individuazione dei soggetti responsabili della trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati

#### 6.3. Individuazione dei referenti settoriali per la trasparenza e specificazione delle modalità di coordinamento con il Responsabile della trasparenza

#### 6.4. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi

#### 6.5. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del RPCT

#### 6.6. Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione “Amministrazione Trasparente”

#### 6.7. Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)

#### 6.8. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico

Allegati

Sez. II – Allegato A) Documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

## SEZIONE I PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

### **1. Premessa**

#### **1.1 La corruzione e la prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: definizione**

Ai fini del presente documento, si ritiene opportuno esplicitare le nozioni di “corruzione” e “prevenzione della corruzione”, così come fornite dall’ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) nel contesto del PNA 2019.

Al riguardo, infatti, l’Autorità distingue la definizione di “corruzione”, intesa come quei comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all’adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d’ufficio, cioè, dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli, propri del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, da quella di “prevenzione della corruzione”, intesa come una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l’adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge n. 190/2012.

Pertanto, non si intende modificato il contenuto della nozione di corruzione, intesa in senso penalistico, ma la “prevenzione della corruzione” introduce in modo organico e mette a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

#### **1.2 Il contesto internazionale**

La corruzione rappresenta una minaccia per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, etici e la giustizia, nonché compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto.

Inoltre, sono ormai acclarati i nessi tra la corruzione ed altre forme di criminalità, in particolar modo la criminalità organizzata e la criminalità economica, incluso il riciclaggio di denaro.

Altresì, gli approfondimenti, i dati e le statistiche relative alla corruzione evidenziano il carattere sommerso del fenomeno, con i conseguenti notevoli effetti negativi che essa produce sull’economia e sulla crescita.

Al riguardo, per quanto riguarda l’Unione europea, si può citare la stima contenuta nella “RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO – RELAZIONE DELL’UNIONE SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE” del 3 febbraio 2014 COM (2014) 38, secondo cui la corruzione, da sola, costa all’economia dell’Unione europea 120 miliardi di Euro all’anno, ossia



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

poco meno del bilancio annuale dell'Unione europea medesima<sup>1</sup>. Sempre in tal senso, la gravità del fenomeno dalla prospettiva economica è stata sottolineata anche da Christine Lagarde, all'epoca direttrice del Fondo Monetario Internazionale, che ha parlato, nel Report presentato alla Conferenza annuale della Banca Mondiale del 12 ottobre 2017, di un "costo" derivante dalle condotte di corruzione pari a 1,5 trilioni di dollari all'anno.

Proprio per i suoi rilevanti effetti, inclusi quelli sul sistema delle economie, il tema della corruzione ha assunto da tempo un rilievo sovranazionale, come testimoniano le diverse convenzioni stipulate in materia e le iniziative assunte in proposito.

Si può citare, ad esempio, la Convenzione delle Nazioni Unite against Corruption (UNCAC, aperta alla firma a Merida il 9 dicembre 2003), nonché la Convenzione (aperta alla firma a Parigi il 17 dicembre 1997 nell'ambito dell'OCSE) on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

Altresì, in questa sede si possono ricordare, per l'ambito UE:

le due Convenzioni elaborate entro il contesto del Consiglio d'Europa (aperte alla firma a Strasburgo rispettivamente il 27 gennaio 1999 e il 4 novembre 1999) denominate Criminal Law Convention on Corruption e Civil Law Convention on Corruption;

la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 26 luglio 1995, completata da tre Protocolli: il primo (del 27 settembre 1996) relativo alla corruzione dei funzionari comunitari; il secondo (del 19 giugno 1997) in tema di responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni, di riciclaggio e confisca, di cooperazione tra i servizi della Commissione europea e gli Stati nonché di protezione dei dati; il terzo (del 29 novembre 1996) sulla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a interpretare la Convenzione tramite rinvio pregiudiziale;

la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali, adottata dallo stesso Consiglio dell'Unione europea il 25 maggio 1997;

l'Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, aperto alla firma a Strasburgo il 15 maggio 2003 e che è entrato in vigore il 1° febbraio 2005, il quale estende la portata della Convenzione agli arbitri in questioni commerciali, civili e di altra natura e ai giurati e completa le disposizioni della Convenzione volte alla protezione delle autorità giudiziarie contro la corruzione;

la Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials – Recommendation No. R (2000)10), che promuove l'adozione di Codici di comportamento per i pubblici ufficiali conformi alle linee della Raccomandazione. Come evidenziato nell'art. 3, suo scopo è specificare gli standard di integrità e di condotta che devono essere adottati dai pubblici impiegati;

la Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns - Recommendation Rec (2003) 4), adottata dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile del 2003, che fornisce regole comuni di condotta sulla raccolta di finanziamenti ai partiti e alle campagne elettorali;

i Twenty Guiding Principles against Corruption – Resolution (97) 24), i quali prevedono l'adozione di misure efficaci per prevenire la corruzione, per stimolare la coscienza pubblica e promuovere comportamenti etici, assicurare la criminalizzazione coordinata a livello nazionale ed internazionale,

---

<sup>1</sup> La cifra indicata si basa su stime di istituzioni e sedi specializzate, come la Camera di Commercio Internazionale, Transparency International, l'iniziativa Global Compact delle Nazioni Unite, il Forum economico mondiale e la pubblicazione Clean Business is Good Business, 2009, secondo le quali la corruzione è pari al 5% del PIL a livello mondiale.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

assicurare che coloro che sono coinvolti nell'attività di prevenzione, investigazione, accusa e giudizio della corruzione siano liberi e indipendenti nello svolgimento delle proprie funzioni.

È poi particolarmente interessante ricordare che, in seno al Consiglio d'Europa, è stato istituito nel 1999 il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), al fine di “migliorare la capacità dei suoi membri di contrastare la corruzione monitorando, attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressioni tra pari, la conformità agli impegni assunti in questo campo”. Il GRECO provvede al monitoraggio della conformità dei suoi Stati membri con gli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa.

L'azione svolta dal GRECO ha portato all'adozione di un numero considerevole di relazioni ricche di informazioni concrete sulle politiche e le pratiche di lotta contro la corruzione in Europa. Tali relazioni identificano i successi e le carenze della legislazione, delle normative, delle politiche e degli assetti istituzionali nazionali e formulano raccomandazioni intese a rafforzare la capacità degli Stati di combattere la corruzione e promuovere l'integrità.

Sempre in ambito UE, il tema della lotta alla corruzione è stato oggetto di recente trattazione nel contesto della prima relazione sullo Stato di diritto. Infatti, nel documento “COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - Relazione sullo Stato di diritto 2020 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea” del 30 settembre 2020, COM (2020) 580 final, nel paragrafo 2.2. relativo al Quadro anticorruzione, si legge che “La lotta contro la corruzione è essenziale per la tutela dello Stato di diritto. La corruzione compromette il funzionamento dello Stato e delle autorità pubbliche a tutti i livelli ed è una potente alleata della criminalità organizzata. Un efficace quadro anticorruzione, la trasparenza e l'integrità nell'esercizio del potere pubblico possono rafforzare i sistemi giuridici e la fiducia nelle autorità pubbliche. La lotta contro la corruzione deve basarsi su dati comprovati sulla sua diffusione e sulle forme che assume in un determinato paese, sulle condizioni che la favoriscono e sugli incentivi giuridici, istituzionali e di altro tipo che possono essere utilizzati per prevenirla, individuarla e sanzionarla.

La lotta contro la corruzione non può essere ridotta a una serie di misure standard uguali per tutti: deve tenere conto di fattori di rischio specifici, che possono variare da uno Stato membro all'altro. Tutti gli Stati membri, però, devono disporre di strumenti per prevenire, accertare, reprimere e punire la corruzione. Da tempo l'UE riconosce la necessità di strategie generali di prevenzione che promuovano la trasparenza e l'integrità in tutti i settori della società e si concentrino sulle cause profonde del fenomeno. Tali strategie dovrebbero basarsi sulla valutazione delle minacce, delle vulnerabilità e dei fattori di rischio. Analogamente, l'approccio dell'UE alla lotta contro la corruzione necessita di misure di integrità affidabili ed efficaci, di sistemi efficienti di prevenzione della corruzione e di istituzioni pubbliche efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli...La lotta contro la corruzione ha anche un'importanza dimensione europea, in quanto collegata alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. A questo riguardo svolgerà un ruolo cruciale la Procura europea. Negli ultimi anni l'UE ha adottato una legislazione di lotta contro la corruzione, comprendente norme per proteggere da qualsiasi forma di ritorsione le persone che segnalano violazioni. Le norme rivedute contro il riciclaggio di denaro, in particolare l'istituzione di registri sui titolari effettivi delle società, e le ulteriori iniziative per agevolare lo scambio di informazioni finanziarie e per accelerare le indagini finanziarie, favoriscono tutte in misura significativa la lotta contro la corruzione”.

Anche i dati relativi alla percezione della corruzione nell'UE destano una certa preoccupazione. Al riguardo nel precitato documento si legge che “Dalle ultime indagini Eurobarometro sulla percezione





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

risulta che la corruzione rimane una grave fonte di preoccupazione per cittadini e imprese dell'UE. Oltre sette europei su dieci (il 71 %) ritengono che la corruzione sia diffusa nel loro paese e più di quattro europei su dieci (il 42 %) ritengono che il livello di corruzione sia aumentato nel loro paese. D'altra parte, solo il 34 % degli intervistati ritiene che gli sforzi del loro governo per combattere la corruzione siano efficaci. Inoltre, più di sei imprese europee su dieci (il 63 %) ritengono che il problema della corruzione sia diffuso nel loro paese e la maggioranza delle imprese (il 51 %) ritiene improbabile che persone o imprese corrotte nel loro paese vengano individuate o denunciate alla polizia o alle procure”.

Infine, per quanto riguarda le misure adottate o in corso di adozione da parte degli Stati membri e volte a rafforzare il quadro per la prevenzione della corruzione e per l'integrità, si legge che “Le politiche di prevenzione della corruzione riguardano molti settori, che comprendono generalmente le norme etiche, le misure di sensibilizzazione, le norme sulla dichiarazione della situazione patrimoniale, le incompatibilità e i conflitti di interesse, i meccanismi di controllo interno, le norme sulle attività di lobbying e sulla pratica cosiddetta delle "porte girevoli" (per cui ex funzionari pubblici assumono incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione). La trasparenza, l'accesso alle informazioni pubbliche, la protezione di coloro che segnalano le violazioni e una cultura generale dell'integrità nella vita pubblica sono elementi fondamentali per la prevenzione e l'accertamento della corruzione. Molti Stati membri, come la Bulgaria, l'Irlanda, la Grecia, Malta, la Cechia, la Polonia e il Portogallo, hanno adottato o prevedono di adottare misure volte a rafforzare il quadro di prevenzione e integrità. Le leggi in corso di adozione riguardano settori quali gli obblighi in materia di dichiarazioni patrimoniali, le norme sul conflitto di interesse per tutti i funzionari pubblici (compresi i parlamentari), la trasparenza nelle cariche pubbliche o l'istituzione di organi e uffici per la trasparenza incaricati del monitoraggio e della verifica delle dichiarazioni patrimoniali e dei conflitti di interesse. In altri Stati membri, come la Danimarca, la Finlandia e la Svezia, la prevenzione della corruzione si basa principalmente su una solida cultura dell'integrità e sono poche le norme e i controlli formali.

Per essere efficaci, tali misure devono basarsi su un'attenta diagnosi dei rischi e delle vulnerabilità e contenere meccanismi che garantiscano un'adeguata azione di contrasto e un adeguato follow-up per i casi di violazione dell'integrità. Le misure di prevenzione apportano risultati visibili quando rientrano in un approccio globale e sono razionalizzate in tutti i settori politici pertinenti. In diversi paesi permangono difficoltà per quanto riguarda l'azione di contrasto o i meccanismi di controllo per verificare ed eventualmente sanzionare i problemi di integrità relativi alle dichiarazioni patrimoniali, alle attività di lobbying, ai conflitti di interesse e alle "porte girevoli".

Si ritiene opportuno evidenziare, ai fini del presente documento, che la summenzionata Relazione sullo Stato di diritto 2020 contiene altresì uno specifico Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia. Tale capitolo offre un quadro complessivo approfondito dello stato dell'arte in materia di lotta alla corruzione in Italia, così come esaminato alla data di elaborazione della Relazione. Al suo interno si evidenzia che “Il quadro giuridico e istituzionale per la lotta alla corruzione è sostanzialmente funzionante. Sono entrate in vigore nuove leggi che aumentano le sanzioni per reati di corruzione. La prevenzione della corruzione e la lotta contro la stessa sono suddivise tra diverse autorità. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è competente principalmente per prevenire la corruzione all'interno della pubblica amministrazione, definire la strategia anticorruzione e vigilare sull'adozione dei piani triennali. Il nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza indaga e previene la corruzione in qualità di autorità di contrasto specializzata. Inoltre, i servizi specializzati della polizia e delle Procure intensificano gli sforzi per combattere l'infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione. L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, autorità indipendente che opera presso la Banca d'Italia,



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

presta sostegno alla Procura competente e collabora con la Guardia di Finanza in quanto autorità competente per ricevere le segnalazioni di transazioni sospette.

L'Italia ha ricevuto un punteggio di 53/100 nell'indice di Transparency International sulla percezione della corruzione e si è classificata al 15° posto nell'UE e al 51° posto a livello mondiale. Secondo un sondaggio speciale Eurobarometro del 2020, l'88 % degli intervistati considera la corruzione diffusa (contro una media UE del 71 %) e il 35 % si sente personalmente danneggiato dalla corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26 %). Tra le imprese, il 91 % ritiene che la corruzione sia diffusa (contro una media UE del 63 %), mentre il 54 % ritiene che la corruzione rappresenti un problema nell'attività imprenditoriale (contro una media UE del 37 %). Il 42 % degli intervistati ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (contro una media UE del 36 %), mentre il 25 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese che corrompono un alto funzionario siano punite in modo adeguato (contro una media UE del 31 %).

È stata condotta di recente una revisione del livello delle sanzioni per i reati di corruzione. La legislazione ha elevato i livelli delle sanzioni per quasi tutti i reati di corruzione, allo scopo di renderle più efficaci e dissuasive. Sono state notevolmente inasprite le sanzioni per i reati di corruzione attiva e passiva di funzionari sia nazionali che stranieri. All'inizio del 2019 è stato ulteriormente rafforzato il regime sanzionatorio per la corruzione impropria. La legge ha inoltre inasprito il regime delle pene accessorie, ampliando il campo di applicazione dell'interdizione perpetua e temporanea dai pubblici uffici per una vasta gamma di reati di corruzione. Nel maggio 2019 sono state modificate le disposizioni pertinenti sullo scambio elettorale politico-mafioso allo scopo di colpire eventuali reti di organizzazioni criminali, politici, imprenditori e amministrazioni. L'Italia ha un efficace sistema di recupero dei beni, fondamentale per integrare il regime sanzionatorio anticorruzione. Il regime italiano di recupero dei beni, che comprende sia la confisca in seguito a sentenza di condanna che la confisca a prescindere dalla condanna, è ampiamente riconosciuto come una buona prassi a livello internazionale.

Sono stati rafforzati i poteri e le capacità dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per quanto riguarda il suo ruolo preventivo nella lotta alla corruzione. In materia di prevenzione della corruzione, l'approccio dell'Italia è cambiato con la creazione, nel 2012, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che negli ultimi anni ha visto accrescersi il suo ruolo e i suoi poteri, principalmente in materia di prevenzione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione. L'ANAC è un'autorità indipendente. Il Consiglio dell'ANAC è composto di cinque membri nominati con un incarico di sei anni non rinnovabile. Le nomine, proposte dal ministro per la Pubblica amministrazione di concerto con il ministro della Giustizia e il ministro dell'Interno, sono approvate dal Consiglio dei Ministri e i candidati sono nominati dal Presidente della Repubblica. L'ANAC ha un organico di 350 dipendenti. È responsabile anche della vigilanza e della regolamentazione dei contratti pubblici, competenza integrata dalla raccolta di dati sugli appalti pubblici e sulle società che operano nel settore pubblico. A questo scopo l'ANAC gestisce l'Osservatorio dei contratti pubblici. L'ANAC è inoltre destinataria delle segnalazioni di illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche in virtù del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. È altresì incaricata di definire la strategia anticorruzione e di monitorare l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione. La strategia anticorruzione si basa sul Piano nazionale anticorruzione e su piani triennali di prevenzione della corruzione e codici di comportamento che devono essere adottati dalle amministrazioni pubbliche e dalle imprese controllate dallo Stato. Se da un lato può imporre sanzioni in caso di mancata adozione dei piani triennali e/o dei codici di comportamento, dall'altro l'ANAC ha investito ampiamente nella promozione di una cultura preventiva, fornendo consulenza e orientamento alle amministrazioni pubbliche e definendo linee guida e norme per i codici di comportamento in specifici settori amministrativi. L'autonomia e l'indipendenza dell'ANAC sono ulteriormente garantite dal suo sistema di risorse finanziarie: le risorse proprie ammontano all'incirca all'87 % del suo bilancio.





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Le istituzioni anticorruzione cooperano per contrastare l'infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione. La direzione distrettuale antimafia (DDA), ovvero la componente della magistratura che forma la "procura distrettuale antimafia", è competente per la mafia e altri reati gravi. Si tratta dell'unica procura specializzata dell'ordinamento italiano. Per quanto riguarda i reati contro la pubblica amministrazione, tra cui la corruzione, le Procure nazionali, in particolare quelle di medie e grandi dimensioni, si affidano alle indagini di gruppi di lavoro specializzati, competenti anche per i reati economici che possono essere collegati alla corruzione. Per lottare contro i reati di corruzione è particolarmente importante il ricorso a sistemi e protocolli investigativi sviluppati nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata, in particolare l'istituzione di un gruppo di forze di polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e Procura generale) e di gruppi della polizia giudiziaria specificamente dedicati a tali reati. Nel novembre 2017 la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA) e l'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno firmato un protocollo d'intesa per consentire alla DNAA di accedere alle informazioni disponibili presso il Casellario delle Imprese e la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestiti dall'ANAC.

Le organizzazioni criminali ricorrono sempre più a pratiche corruttive per conseguire i loro obiettivi. L'ANAC e la Procura hanno rilevato che i gruppi della criminalità organizzata di stampo mafioso ricorrono sistematicamente alla corruzione e alla concussione nei confronti della pubblica amministrazione, soprattutto nel contesto degli appalti pubblici. Come ha sottolineato l'ANAC nella relazione annuale del 2020 al Parlamento, la tendenza è in costante aumento. Nel 2019 sono state adottate 633 misure interdittive antimafia rispetto alle 573 nel 2018 (con un aumento annuo del 10 %); dal 2015 ne sono state adottate in tutto 2 600.

La polizia specializzata, la Guardia di Finanza, è specificamente incaricata di contrastare la corruzione. La Guardia di Finanza (GdF) è un corpo di polizia militare che fornisce sostegno alla Procura competente e collabora con l'Autorità Nazionale Anticorruzione. È l'autorità competente per ricevere segnalazioni di operazioni sospette e, insieme alla Direzione antimafia, svolge le conseguenti indagini, con la facoltà di accedere a informazioni bancarie. Secondo la GdF, tra agosto 2016 e agosto 2019 sono state avviate 339 azioni giudiziarie relative a reati di corruzione e sono state emesse dalle autorità giudiziarie 117 ordinanze di custodia cautelare correlate al solo settore degli appalti pubblici. Il 74 % dei casi (113) riguardava l'aggiudicazione di appalti pubblici. I Comuni sono gli enti più esposti ai rischi di infiltrazione della criminalità organizzata e all'uso di metodi di corruzione e concussione per orientare gli appalti pubblici. La GdF può sostenere l'ANAC nell'esercizio delle sue competenze sia nel settore degli appalti pubblici che nel settore generale delle misure di prevenzione della corruzione. La GdF collabora anche con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), con cui ha recentemente avviato un'azione di monitoraggio per individuare vendite online di dispositivi medici e sanitari.

La legislazione sulla segnalazione di illeciti nel settore privato si fonda su programmi di conformità su base volontaria. A seguito della revisione del quadro giuridico in materia condotta nel 2017, le segnalazioni di illeciti nel settore pubblico sono aumentate. La protezione degli autori di segnalazioni nel settore privato rimane invece meno efficace a causa del carattere volontario del programma di conformità. Secondo l'ultima relazione annuale dell'ANAC, il ricorso allo strumento della segnalazione ha avuto una crescita esponenziale negli ultimi anni, passando da 125 casi nel 2015 a 873 nel 2019, per un totale di 2330 segnalazioni nel periodo 2015-2019.

Il regime relativo al conflitto di interesse è frammentato. L'Italia regola i conflitti di interesse nell'ambito della pubblica amministrazione e del Governo stabilendo casi di inconferibilità e incompatibilità per legge. Spetta all'ANAC interpretare il quadro giuridico in materia di "inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni" e di vigilare sulla corretta applicazione della normativa. Una disposizione sul conflitto di interesse è compresa nel codice di comportamento generale. Per alcuni



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

funzionari pubblici, le attività o gli incarichi esterni assunti dopo la conclusione del servizio pubblico sono soggetti a restrizioni. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è competente per verificare eventuali incompatibilità in seguito all'assunzione di una funzione governativa, come pure durante il mandato e dopo la sua fine. Norme di prevenzione del conflitto di interesse sono comprese anche nel decreto presidenziale del 2013. Nel 2019 l'ANAC ha formulato linee guida per regolare il conflitto di interesse. Tuttavia il regime di inconferibilità e incompatibilità applicabile ai funzionari pubblici eletti è frammentato e privo di un sistema completo di applicazione. Per quanto riguarda la dichiarazione della situazione patrimoniale, i membri del Governo e i titolari di incarichi dirigenziali sono tenuti per legge a compilare un modulo che indica le fonti di reddito, i beni e le funzioni esterne, corredato da una copia della dichiarazione dei redditi. I deputati e i senatori devono presentare una relazione che indica le proprietà, i beni iscritti in pubblici registri, le azioni e le quote di partecipazione in società, insieme a una copia della dichiarazione dei redditi più recente. Alcune di queste informazioni sono disponibili sul sito web del Parlamento e sulla pagina di profilo di ciascun parlamentare. I magistrati sono tenuti a presentare al Consiglio superiore della magistratura dichiarazioni contenenti lo stesso tipo di informazioni che devono presentare i parlamentari.

Occorre prestare attenzione al lobbying e alla pratica del "pantouflage". La decisione n. 208/2017 sulle attività di lobbying presso la Camera dei deputati istituisce un registro pubblico dei rappresentanti di interessi, a cui ogni persona fisica o giuridica che rappresenti interessi collettivi è tenuta a iscriversi. L'obbligo si applica anche agli ex parlamentari ed ex membri del Governo che intendono svolgere attività di rappresentanza di interessi. Ai membri del Governo non si applica un obbligo analogo di riferire sulle riunioni svolte con terzi. Per quanto riguarda la pratica detta "pantouflage" o "revolving doors" (per cui ex funzionari pubblici assumono incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione), sono in vigore disposizioni specifiche. Nell'ottobre 2019 il Consiglio di Stato ha stabilito la competenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza delle fattispecie di "pantouflage", attribuendole i relativi poteri sanzionatori. All'Autorità è stato conferito il potere di accertare le violazioni, stabilire la nullità dei contratti e adottare misure sanzionatorie. Le disposizioni sul "pantouflage" sono attualmente in vigore solo per i funzionari pubblici e non per i titolari di cariche pubbliche. L'Autorità Anticorruzione ha esortato il Governo a migliorare la legislazione in materia.” Infine, nel contesto internazionale assume rilevanza anche l'attività di studio, monitoraggio e impulso svolta da organizzazioni non governative. Si può ricordare in questa sede, ad esempio, l'attività di valutazione svolta da Transparency International, tramite la misura del CPI (Corruption Perceptions Index), che misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e politico.

Al riguardo, rispetto a quanto riportato nel sopra citato capitolo relativo all'Italia all'interno della Relazione sullo stato di diritto 2020, si ritiene opportuno precisare che, successivamente, il CPI 2020 ha posizionato l'Italia al 52° posto nel mondo. Il nostro Paese, dunque, pur mantenendo il punteggio 53/100 (in una scala di punteggi da 0 a 100, dove 0 indica il più alto livello di corruzione percepita e 100 il più basso) attribuitogli nell'edizione 2019, ha perso una posizione in graduatoria.

Il CPI 2020 segna un rallentamento del trend positivo che aveva visto l'Italia guadagnare 11 punti dal 2012 al 2019, pur confermandola al 20esimo posto tra i 27 Paesi membri dell'Unione Europea.

Le considerazioni e i dati contenuti nei documenti e nelle analisi citate evidenziano la necessità di adottare e/o potenziare le misure finalizzate a prevenire e contrastare la corruzione (inclusi i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata) nel settore dei contratti pubblici, nonché prevenire il conflitto di interesse e la pratica del "pantouflage".



Infine, si evidenzia che, nell'attuale contesto emergenziale, le sfide poste dall'emergenza COVID-19 possono mettere a rischio gli importanti risultati conseguiti se si dovesse abbassare l'attenzione verso il fenomeno corruttivo e in caso di mancata previsione e attuazione di giusti presidi di trasparenza e anticorruzione, in particolare per quanto riguarda la gestione dei fondi stanziati dall'Europa per la ripresa economica. Per un breve approfondimento relativamente al rischio corruttivo connesso all'attuale situazione emergenziale si rimanda ai paragrafi 1.4 e 1.4-bis della presente Sezione.

### 1.3 L'ordinamento nazionale

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", è entrata in vigore il 28 novembre 2012, collocandosi nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione, che ha visto il progressivo imporsi della scelta della prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. La legge n. 190/2012 ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione. Tale sistema prevede che il processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione si articoli su due livelli, la cui azione è coordinata: un livello nazionale e un livello decentrato.

Infatti, la strategia, a livello nazionale, è delineata dal PNA adottato da ANAC, che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e dell'adozione dei propri PTPCT. Infatti, come previsto dall'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 190/2012, nel PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione dei rispettivi Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché ai soggetti di cui all'art. 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, per l'adozione di misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Attraverso il PNA, pertanto, l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità all'interno della pubblica amministrazione (art. 1, comma 4, lett. a) della legge n. 190/2012). Altresì, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi, nonché indica gli obiettivi, i tempi e le modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un proprio PTPCT, che individua il grado di esposizione dell'amministrazione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, della legge n. 190/2012).

La finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali, spettando alle amministrazioni il compito di valutare e gestire il rischio corruttivo secondo la metodologia indicata nel PNA.

Per quanto riguarda il livello nazionale, in data 11 settembre 2013, l'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato con la delibera CiVIT n. 72/2013, su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica, il PNA 2013.

Successivamente, a seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni di ANAC di cui al decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 90, l'Autorità ha adottato, con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, un aggiornamento del PNA 2013. Attraverso l'adozione di tale aggiornamento l'Autorità ha meglio dettagliato il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

prevenzione della corruzione, esaminando le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei contratti pubblici e della sanità.

Il PNA 2016, adottato con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, rappresenta il primo Piano predisposto e adottato da ANAC ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 90, che ha trasferito interamente all'Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Esso è coerente con la disciplina introdotta 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". Tale disciplina stabilisce che il PNA è atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge) che adottano i PTPC (ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231). Risulta inoltre rafforzato il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo. È, inoltre, previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Inoltre, la disciplina introdotta persegue l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

Come precisato nell'Aggiornamento 2017 al PNA 2016, approvato con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, il PTPCT è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un processo finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. Il PTPCT in sostanza, tramite una valutazione probabilistica del rischio di corruzione e l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo, prevede azioni ponderate e coerenti tra loro, capaci di ridurlo significativamente. Il PTPCT quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi.

Altresì, l'Aggiornamento 2017 al PNA 2016 specifica che le amministrazioni definiscono la struttura e i contenuti specifici dei PTPCT tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i PTPCT devono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione, con particolare riferimento al Piano della Performance (o analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali).

Relativamente all'Aggiornamento 2018 al PNA 2016, approvato con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, esso si apre, come di consueto, con una prima parte nella quale vengono trattati alcuni argomenti di interesse generale per tutte le pubbliche amministrazioni, quali ad esempio gli esiti della valutazione delle misure di prevenzione ed il monitoraggio dell'evolversi della qualità dei Piani nel tempo, nonché nella quale vengono approfonditi istituti di applicazione tendenzialmente generalizzata quali il ruolo, i poteri, i requisiti e la revoca del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il rapporto tra trasparenza e tutela dei dati personali, i codici di comportamento, il c.d. pantouflage e la rotazione.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Nella successiva parte speciale vengono sviluppati approfondimenti relativi ad alcune amministrazioni ed attività caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali: le Agenzie fiscali, le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione e la gestione dei rifiuti. Infine, viene dedicata una sezione al tema della semplificazione per i piccoli comuni.

Con riferimento agli approfondimenti previsti nella prima parte devono evidenziarsi:

il rapporto tra trasparenza e la disciplina della tutela dei dati personali (Regolamento UE 2016/679), che si configura come sostanzialmente immutato rispetto al passato, rimanendo così ferma la necessità di una disposizione normativa e del rispetto dei principi applicabili al trattamento dei dati personali, come previsti dall'art. 5 del Regolamento UE 2016/679;

il pantouflage o incompatibilità sopravvenuta, dopo una precisazione sulla portata dei poteri in materia dell'ANAC, viene trattato evidenziando che il perimetro applicativo della norma (art. 1, comma 42, lett. l), della legge n. 190/2012, che ha inserito il comma 16-ter, all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001) non riguarda i soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato, bensì anche quelli con contratto a tempo determinato o autonomi; inoltre, anche con riferimento alle forme di collaborazione con privati destinatari di azione di potestà pubblicistica da parte di pubbliche amministrazioni, il divieto riguarda l'instaurarsi di qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale, anche con assunzione a tempo determinato o con affidamento di incarico o consulenza nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione che abbia esercitato i suddetti pubblici poteri nei confronti di quel determinato soggetto privato.

Si precisa poi come il divieto non riguardi soltanto i soggetti firmatari degli atti di potestà pubblicistica (intendendosi con essi non solo quelli afferenti alla conclusione di contratti, ma anche quelli che incidono unilateralmente sulle situazioni giuridiche dei destinatari), bensì anche quelli coinvolti a vario titolo nel procedimento.

Viene poi evidenziato come le stazioni appaltanti debbano inserire nei bandi di gara, o negli atti prodromici a procedure di affidamento, requisiti generali a pena di esclusione che attestino la regolare posizione dell'operatore economico in materia; le dichiarazioni dovranno essere prodotte dagli operatori economici e, discrezionalmente, verificate dalla stazione appaltante.

Viene infine indicata l'opportunità di inserimento nei PTPCT dell'obbligo per i dipendenti, al momento della cessazione del rapporto, di sottoscrizione di una dichiarazione di impegno al rispetto del divieto di pantouflage;

la rotazione del personale è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla legge n. 190/2012 (art. 1, comma 4, lett. e), comma 5, lett. b), comma 10, lett. b)) e l'ANAC si è soffermata, nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016, su alcune caratteristiche della stessa. In particolare l'Autorità ha evidenziato come le scelte in materia di "rotazione ordinaria" debbano essere lasciate all'autonoma programmazione degli enti, stigmatizzando però le carenze di programmazione ed esecuzione in materia; anche circa la "rotazione straordinaria" l'Autorità evidenzia come le sue indicazioni siano state ampiamente disattese e raccomanda di attuare le misure richieste valutando la sussistenza degli elementi necessari, ossia "a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti, b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come "corruttiva" ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001". Si evidenzia infine come "Nel caso di personale non dirigenziale, la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, mentre per il personale dirigente, o equiparato, comporta la revoca dell'incarico dirigenziale (motivo per cui la legge prevede una motivazione rafforzata) e, se del caso, l'attribuzione di altro incarico";





in materia di codici di comportamento l'Autorità raccomanda ai RPCT un aggiornamento che tenga conto delle novità intercorse negli ultimi anni, nonché una riflessione sulle ricadute che le misure del PTPCT potranno avere in materia al fine di poter successivamente predisporre Codici di comportamento coerenti.

Con il PNA 2019, approvato dall'ANAC con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, l'Autorità, al fine rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione, ha focalizzato la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni precedentemente fornite, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori.

Inoltre, di primaria importanza è l'Allegato 1 al PNA 2019. In esso, l'Autorità ha fornito le indicazioni metodologiche utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo. Le indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019 integrano e aggiornano, alla luce dei principali standard internazionali di risk management, quelle contenute nel PNA 2013 e nel relativo Aggiornamento del 2015 e costituiscono l'unico riferimento da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo, al netto degli approfondimenti tematici riportati nei precedenti PNA, che continuano a costituire validi riferimenti. Come riferito dalla stessa Autorità nel precitato Allegato 1, "Pur in continuità con i precedenti PNA, questo documento sviluppa e aggiorna alcune indicazioni metodologiche allo scopo di indirizzare ed accompagnare le pubbliche amministrazioni, le società e gli enti chiamati ad applicare la legge 190/2012 (d'ora in poi amministrazioni) verso un approccio alla prevenzione della corruzione finalizzato alla riduzione del rischio corruttivo che consenta di considerare la predisposizione del PTPCT come un processo sostanziale e non meramente formale".

Oltre al citato Allegato 1, il PNA 2019 è composto da ulteriori due allegati (per un totale complessivo di n. 3 allegati):

l'Allegato 2, dedicato alla rotazione "ordinaria" del personale, quale una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione;

l'Allegato 3, contenente i riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Il Consiglio di ANAC, nella seduta del 21 luglio 2021, è intervenuto sul Piano Nazionale Anticorruzione. In considerazione delle profonde e sistematiche riforme che interessano i settori cruciali del Paese, e primi tra essi quello della prevenzione della corruzione e quello dei contratti pubblici, ha ritenuto per il momento di limitarsi, rispetto all'aggiornamento del PNA 2019-2021, a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del piano triennale. Le stesse vengono riportate nelle tabelle pubblicate sul sito istituzionale di ANAC, aggiornate alla data del 16 luglio 2021.

#### **1.4 Il rischio corruttivo nel contesto dell'attuale emergenza sanitaria da COVID-19**

In considerazione dell'emergenza sanitaria da COVID-19 e delle misure (sanitarie, economiche e sociali) adottate sino ad ora per contrastarne gli effetti negativi, si ritiene opportuno, ai fini del presente





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

documento, porre particolare attenzione al rapporto tra il rischio corruttivo e la stessa emergenza sanitaria.

Al riguardo, si richiamano le linee guida emesse dal Presidente del GRECO Marin Mrčela, contenute nel documento denominato “Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19” – Strasburgo, 15 aprile 2020 Greco (2020)4.

Tali linee guida, rivolte agli Stati membri del GRECO con l’obiettivo di prevenire la corruzione nel contesto dell’emergenza sanitaria causata dalla pandemia da COVID-19, sottolineano che la diffusione del COVID-19 aumenta i rischi di corruzione, con particolare attenzione al settore sanitario quale settore particolarmente esposto.

Nelle citate linee guida il Presidente del GRECO evidenzia che, all’interno di un contesto in cui i paesi affrontano emergenze innegabili, una concentrazione del potere e deroghe di diritti e libertà e in cui ingenti somme di denaro vengono immesse nell’economia per alleviare la crisi, i rischi di corruzione non devono essere sottovalutati.

Le decisioni relative alle misure prese dalle autorità centrali, regionali e locali per affrontare la pandemia devono essere trasparenti e oggetto di supervisione e responsabilità. Al riguardo, il Presidente del GRECO ha inoltre ricordato che la trasparenza nel settore pubblico è uno dei mezzi più importanti per prevenire la corruzione, qualunque sia la sua forma, dal momento che, in una situazione di emergenza, è fondamentale che le istituzioni pubbliche comunichino informazioni su base regolare e affidabile, sia in riferimento alla pandemia stessa, sia per quanto riguarda le misure di emergenza per affrontarla.

“I governi dovrebbero gestire in modo rigoroso i rischi di corruzione emersi dalla necessità di prendere misure straordinarie per combattere la pandemia da COVID-19, tra cui l’iniezione di grandi quantità di denaro nell’economia per alleviarne l’impatto economico e sociale”, ha dichiarato l’organismo anticorruzione del Consiglio d’Europa, GRECO, nel suo rapporto annuale 2020 (adottato da GRECO nel mese di marzo 2021).

Il GRECO sottolinea che ormai da oltre un anno, i governi hanno dovuto istituire misure di emergenza che hanno implicato la concentrazione di poteri e deroghe ai diritti fondamentali, misure che vanno di pari passo con rischi di corruzione da non sottovalutare. Questi rischi potrebbero essere particolarmente pronunciati nel caso dei sistemi di appalti pubblici in relazione a questioni come i conflitti di interessi e il ruolo delle lobby.

La Segretaria generale Marija Pejčinović Burić ha affermato: “Nel difficile momento in cui viviamo, i governi dovrebbero intensificare gli sforzi per assicurare che tutte le politiche e le azioni volte ad affrontare le crisi in ambito economico e di salute pubblica rispettino le norme anticorruzione. Adeguati quadri legislativi e istituzionali per combattere la corruzione non sono sufficienti. Dobbiamo assicurare che queste norme siano effettivamente applicate nella pratica e i governi devono agire con trasparenza e responsabilità”.

Nel rapporto, il presidente del GRECO Marin Mrčela chiede agli Stati di seguire rigorosamente le linee guida pubblicate dal GRECO nel 2020 per prevenire i rischi di corruzione nel contesto della pandemia.

Il rapporto esamina le misure di prevenzione della corruzione prese dagli Stati membri del GRECO nel 2020 nel 4° ciclo di valutazione, relativo a parlamentari, giudici e pubblici ministeri, e nel 5° ciclo di valutazione, incentrato sui governi centrali, comprese le funzioni esecutive, e sulle agenzie preposte all’applicazione della legge. Alla fine del 2020, gli Stati membri del GRECO avevano attuato completamente quasi il 40% delle sue raccomandazioni per prevenire la corruzione in relazione a parlamentari, giudici e pubblici ministeri. Le raccomandazioni con il minore livello di conformità sono state quelle emesse relativamente ai parlamentari (solo il 30% è stato attuato completamente), seguite da quelle relative a giudici (41%) e ai pubblici ministeri (47%).



Per quanto riguarda, invece, i rapporti tra emergenza sanitaria da COVID-19, corruzione e criminalità organizzata, alcune informazioni di sicuro interesse ai fini del presente documento sono contenute nella Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia relativa al I semestre 2020.

Si riportano, di seguito, quelle ritenute maggiormente significative:

## 1. GENERALITÀ

“Il primo semestre dell'anno è stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria COVID – 19, un evento di portata globale non ancora superato, che ha avuto un impatto notevole con effetti devastanti sul piano sia della salute delle persone, sia della tenuta del sistema economico. La straordinaria situazione ha imposto, a tutti i livelli istituzionali, la necessità di monitorare l'evoluzione degli accadimenti nella consapevolezza che il processo di superamento dell'emergenza, se non adeguatamente gestito, può rappresentare un'ulteriore opportunità di espansione dell'economia criminale.

L'analisi dell'andamento della delittuosità riferita al periodo del lockdown ha mostrato che le organizzazioni mafiose, a conferma di quanto previsto, si sono mosse con una strategia tesa a consolidare il controllo del territorio, ritenuto elemento fondamentale per la loro stessa sopravvivenza e condizione imprescindibile per qualsiasi strategia criminale di accumulo di ricchezza. Controllo del territorio e disponibilità di liquidità che potrebbero rivelarsi finalizzati ad incrementare il consenso sociale anche attraverso forme di assistenzialismo a privati e imprese in difficoltà. Si prospetta di conseguenza il rischio che le attività imprenditoriali medio-piccole (ossia quel reticolo sociale e commerciale su cui si regge principalmente l'economia del sistema nazionale) vengano fagocitate nel medio tempo dalla criminalità, diventando strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti.”

“Nella medesima direzione, la Relazione di questo semestre proverà a orientare l'analisi verso una interpretazione di quelli che potrebbero essere gli intendimenti criminali “imprenditoriali”, nel medio-lungo periodo, delle organizzazioni mafiose, che come noto non conoscono confini geografici. In proposito, spunti significativi sono stati raccolti dalla magistratura e dalle Autorità di polizia, che si trovano a fronteggiare in prima linea il fenomeno della criminalità organizzata. Come meglio si potrà cogliere nello sviluppo dei capitoli successivi, se da un lato i sodalizi criminali hanno risentito della contrazione di alcuni affari durante il lockdown, non altrettanto può dirsi per le attività di riciclaggio e reimpiego dei capitali, per le infiltrazioni negli appalti pubblici e per la costante opera di condizionamento della pubblica amministrazione.”

## 12. CONCLUSIONI

“Le risultanze investigative che hanno caratterizzato il primo semestre dell'anno danno conto di come le grandi organizzazioni criminali siano riuscite a sfruttare una situazione del tutto particolare e imprevedibile per trarne vantaggio sul piano economico nonostante il periodo di lockdown e la conseguente forzata immobilità negli spostamenti che ha avuto riflessi anche sulle attività criminali tipiche legate al controllo del territorio.

Da nord a sud, infatti, il comune denominatore che sembra aver caratterizzato le strategie delle mafie, in questo periodo più di altri, appare collegato alla capacità di operare in forma imprenditoriale per rapportarsi sia con la Pubblica Amministrazione, sia con i privati.

Nel primo caso per acquisire appalti e commesse pubbliche, nel secondo per rafforzare la propria presenza in determinati settori economici scardinando o rilevando imprese concorrenti o in difficoltà finanziaria.”



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

“In generale si può affermare che ci si trova di fronte ad uno scenario complesso, all’interno del quale tutte le mafie tendono a operare, sempre più, secondo modelli imprenditoriali variabili calibrati sulla base delle realtà economiche locali. Non a caso questa propensione è emersa durante il periodo di emergenza sanitaria, quindi, economica, quando le organizzazioni mafiose si sono mostrate capaci di sfruttare le occasioni connesse al bisogno di liquidità del tessuto produttivo e sociale del Paese.”

“Dall’esame dei dati relativi a tutto il territorio nazionale si rileva, in particolare, che il numero di soggetti denunciati per associazione di tipo mafioso, nel primo semestre 2020, risulta sostanzialmente in linea con i precedenti a riprova di una capacità delinquenziale mai sopita. Il dato che maggiormente colpisce è l’aggravante del metodo mafioso. Qui il numero di denunciati, nei primi sei mesi dell’anno, è sostanzialmente il doppio rispetto agli analoghi periodi precedenti. Questo dato assume un significato ulteriore se letto congiuntamente con le “attività criminali di secondo livello” (terza area), dove si registra un aumento dei casi di riciclaggio e reimpiego di denaro e di corruzione, con un numero dei deferiti, per trasferimento fraudolento dei valori, in linea con i semestri precedenti.

È la riprova che il lockdown, se da una lato – come si vedrà a seguire – ha determinato una contrazione delle “attività criminali di primo livello” necessariamente condizionate da una minore mobilità sul territorio, dall’altro ha rappresentato l’ennesima occasione per le consorterie criminali di sfruttare la situazione per espandersi nei circuiti dell’economia legale e negli apparati della Pubblica Amministrazione. Non a caso, anche lo scambio elettorale politico mafioso ha fatto registrare un aumento di casi nel 2020.”<sup>2</sup>.

“Come evidenziato da molti magistrati è importante mantenere alta l’attenzione e vigilare su dinamiche e iniziative apparentemente filantropiche o assistenziali sul territorio poste in essere da soggetti legati alla criminalità organizzata che approfittando della crisi di liquidità in cui si possono trovare molti imprenditori a causa delle restrizioni imposte dal Governo a seguito della pandemia da Covid 19, possono cercare di infiltrarsi in attività sino ad oggi gestite da rispettabili imprenditori. Analogamente tali attività assistenziali possono essere rivolte anche nei confronti di privati cittadini, come avvenuto nel quartiere Zen di Palermo, per procacciare all’organizzazione mafiosa consenso sociale da utilizzare in futuro per rafforzare il potere della mafia sul territorio e nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Una Pubblica amministrazione, quindi, sempre più esposta sia sul piano sia “politico” – visti gli accordi pre-elettorali di matrice mafiosa denunciati nel primo semestre dell’anno – sia delle assegnazioni degli appalti pubblici che potranno far registrare un incremento.

Il dato delle “attività criminali di secondo livello” può essere espressivo proprio di questa pressione criminale in atto, atteso che il numero di soggetti denunciati per corruzione è in netto aumento nel 2020.”.

“Gli esiti di quest’analisi statistica dimostrano come le organizzazioni criminali, anche in piena emergenza COVID-19, abbiano continuato a delinquere calibrando il proprio operato su quella che è stata colta come un’opportunità di guadagno, in primo luogo al Nord e al Centro Italia dove è stato registrato un aumento dei casi di riciclaggio e reimpiego di denaro illecito mentre è tendenzialmente stabile il reato di trasferimento fraudolento di valori. Elementi, questi, sintomatici di una contaminazione in atto dell’economia legale.”.

---

<sup>2</sup> Nel contesto della citata Relazione, la terza area si riferisce alle attività criminali di secondo livello, in quanto “espressive della capacità delle organizzazioni criminali di riciclare e reimpiegare denaro, di corrompere pubblici funzionari e di spostare capitali”.



In considerazione di quanto sopra esposto relativamente all'attuale contesto emergenziale e alle misure introdotte per fronteggiarlo, si ritiene prioritaria la predisposizione ed implementazione di adeguate misure finalizzate a contrastare i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata e le attività di riciclaggio e reimpiego di denaro illecito.

#### **1.4-bis Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e anticorruzione**

La situazione emergenziale da COVID-19, e la conseguente crisi economica che ne è derivata, ha spinto l'Unione europea a formulare una risposta coordinata a livello sia congiunturale, con la sospensione del Patto di Stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia strutturale, in particolare con il lancio a luglio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU).

È in questo contesto che si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza predisposto dall'Italia e recentemente approvato dal Consiglio dell'Unione europea sulla base della proposta della Commissione. Il Piano delinea un pacchetto di riforme e investimenti necessario per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, perno della strategia di ripresa post-pandemica finanziata tramite il programma Next Generation EU.

Tra le riforme abilitanti previste dal Piano, cioè quegli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano mediante la rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, figurano anche le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

In tal senso, uno degli obiettivi dichiarati nel Piano è quello finalizzato all'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione. Infatti, partendo dal presupposto che la corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi, nel Piano viene individuata nella semplificazione normativa la strada da seguire per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi.

Tra gli interventi proposti ai fini dell'attuazione di tale obiettivo figurano: la rivisitazione e la razionalizzazione delle norme sui controlli pubblici delle attività private; la semplificazione delle norme di cui alla legge 190/2012 e al d.lgs. 39/2013; la previsione di un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa (realizzata in via amministrativa da ANAC) al fine di alleggerire gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche a fronte dei tre tipi di accesso ai documenti e informazioni amministrative attualmente vigenti.

Sempre con riferimento al PNRR, merita di essere menzionato anche il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 16, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia". Il decreto reca diverse disposizioni in materia di pubblica amministrazione, previste al fine di garantire il rafforzamento della capacità funzionale della pubblica amministrazione e assicurare il necessario supporto alle amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tra tali disposizioni, particolare interesse in tema di corruzione (e trasparenza) riveste quella di cui all'art. 6, rubricato "Piano integrato di attività e organizzazione".

Sulla base di quanto previsto dal citato articolo, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative) con più di 50 dipendenti dovranno adottare entro il 31 gennaio di ogni anno il Piano integrato di attività e organizzazione. Con tale Piano, a valenza triennale e da aggiornare annualmente, le amministrazioni tenute alla sua adozione dovranno definire, tra l'altro, "gli strumenti e le fasi per giungere alla piena



trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione.”.

Occorre richiamare poi il DPR 81 del 30/6/2022 che individua, gli adempimenti relativi al Piano, che vengono assorbiti dal Piano Integrato di Attività ed Organizzazione,( PIAO) nonché il Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 30/06/2022, con il quale si conferma atto che il Piano Triennale per la Prevenzione e la Corruzione è ora assorbito nel PIAO ,costituendone la sezione 2- Valore Pubblico, Performance ed Anticorruzione.

### **1.5 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 del Comune di Soliera**

Il Comune di Soliera, a partire dal 2014, ha regolarmente provveduto alla redazione e pubblicazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché dei relativi aggiornamenti annuali e dei report di monitoraggio: tutto il materiale è pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet istituzionale del Comune di Soliera.

In tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Regolamento “Organizzazione, strumenti e modalità dei controlli interni” del Comune di Soliera, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 8 del 07 febbraio 2013 e ss.mm.ii., reca all'art. 6 la disciplina della prevenzione della corruzione e dell'illegalità: l'articolo prevede al comma 2, in sintonia con il comma 7 dell'art. 1, della legge n. 190/2012, che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione sia il Segretario Comunale.

Al comma 3 viene definita la scadenza del 31 gennaio di ogni anno per l'approvazione da parte della Giunta Comunale di un “piano triennale di prevenzione della corruzione soggetto ad aggiornamento annuale, che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio e altresì le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione”, come peraltro previsto dal comma 8, art. 1, della legge n. 190/2012 e come ribadito al paragrafo 1, Parte II, del PNA 2019.

Il contenuto del Piano è individuato al comma 4 del medesimo articolo 6 del Regolamento, ai sensi del quale il Piano risponde alle seguenti esigenze:

- “- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti e prevedendo per tali attività meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere, obblighi di informazione nei confronti del Responsabile;
- monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- individuare ulteriori specifici obblighi di trasparenza rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge”.





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

L'impianto del presente PTPCT 2022-2024 è improntato alla realizzazione degli obiettivi espressi dal Consiglio Comunale nel Documento Unico di Programmazione. Altresì, tenuto conto di quanto già stabilito nel PTPCT 2021-2023 con l'aggiornamento del presente Piano, sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità e in sinergia con l'Unione delle Terre d'Argine e gli altri Comuni ad essa aderenti, si è proceduto alla revisione della mappatura dei processi del Comune di Soliera condotta a livello di ambito territoriale ottimale e integrata con l'Ente Unione. Tanto in ragione delle funzioni e dei servizi assunti in gestione associata (conferiti all'Unione) e al fine di proseguire nel percorso di graduale adeguamento alle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Inoltre, come precisato dall'aggiornamento 2015 al PNA 2013, confermato nel PNA 2016 e ulteriormente ribadito nel PNA 2019, al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione e porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della stessa, è necessario che il PTPCT sia integrato con gli altri processi di programmazione strategico-gestionali dell'ente (con particolare riferimento al ciclo di gestione della performance e i controlli interni).

La strategia di prevenzione deve trovare un preciso riscontro negli obiettivi organizzativi delle amministrazioni e degli enti. Gli obiettivi individuati nel PTPCT, per i Responsabili di Settore, in merito all'attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche e i relativi indicatori devono, di norma, essere collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel Piano delle Performance o in documenti analoghi. L'attuazione delle misure previste nel PTPCT è opportuno divenga uno degli elementi di valutazione dei Responsabili di Settore e, per quanto possibile, del personale assegnato ai Servizi.

Orbene, conformemente alla summenzionata necessaria integrazione, negli atti di programmazione strategico-gestionale adottati dagli organi di indirizzo del Comune di Soliera, gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione hanno assunto, negli ultimi anni, un ruolo sempre più decisivo e rilevante.

In particolare, con riferimento al Documento Unico di Programmazione 2022/2024 (NdA/DUP definitivo, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 81 del 20/12/2021), si evidenzia l'indirizzo strategico "Assicurare la trasparenza, la legalità, l'integrità della Pubblica Amministrazione."

Particolare importanza rivestono le azioni per la sicurezza dei luoghi delle socialità: i parchi, le piazze, i centri abitati che devono essere presidiati anche con il coinvolgimento dei cittadini in ottica di collaborazione con l'amministrazione. Nelle politiche di presidio del territorio rivestono particolare importanza le azioni di potenziamento del Controllo del Vicinato e della Videosorveglianza.

La sicurezza viene inoltre perseguita tramite azioni di contrasto all'illegalità, come i controlli contro l'abusivismo delle professioni e il contrasto all'evasione fiscale.

Rientra nella sfera della sicurezza, la prevenzione e la formazione in materia di protezione civile con il coinvolgimento dei volontari e di tutti i cittadini.

Queste politiche per la sicurezza sono presidiate dall'Unione Terre d'Argine e per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi operativi si rimanda al DUP dell'Unione.

Sicurezza è anche governare il sistema di prevenzione della corruzione attraverso il "Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza" che definisce gli obiettivi strategici la loro attuazione e il relativo monitoraggio. Questa politica è gestita direttamente dal comune."

Nell'ambito degli atti di indirizzo, un discorso a sé merita il Piano esecutivo di gestione – Piano della performance. Infatti, il Comune di Soliera attribuisce primaria rilevanza al collegamento sinergico tra gestione della performance e anticorruzione.





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Il potenziamento dei sistemi interni di gestione per la prevenzione della corruzione e gli strumenti di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nell'amministrazione si tradurrà nella definizione di corrispondenti obiettivi di PEG/PDP.

Relativamente al Piano della Performance 2022-2024, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 70/2022, in tema di Anticorruzione si menziona l'obiettivo assegnato al Segretario ed a tutti i Responsabili "Integrazione ed Attuazione delle politiche pubbliche e degli obiettivi in materia di prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, anche con riferimento alla gestione del rischio per processi", quale obiettivo trasversale di Ente.

In un anno ancora fortemente impattato dall'emergenza COVID-19, la struttura organizzativa ha garantito, in corso di esercizio, l'applicazione delle misure generali e specifiche di trattamento già in essere e, con il coordinamento del RPCT e in collaborazione con i Responsabili dei Settori, è stata effettuata la mappatura di tutti i procedimenti dell'Ente, con l'analisi e la descrizione dei processi, comprendendo anche la mappatura dei processi di competenza dell'Unione, ricompresi nelle aree di rischio come delineate dal PNA.

L'attività di mappatura, analisi e descrizione dei processi è rilevante, in quanto propedeutica alla predisposizione di un efficace sistema di valutazione e trattamento del rischio corruttivo, in considerazione delle indicazioni fornite al riguardo nel PNA 2019.

L'arco temporale di riferimento del presente PTPCT è costituito dal periodo 2022-2024.

## **2. Il processo di adozione del PTPCT**

Come già specificato precedentemente nel paragrafo 1.3, ogni amministrazione o ente definisce annualmente il proprio PTPCT, da predisporre e approvare ogni anno entro il 31 gennaio. Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (le misure) volti a prevenire il medesimo rischio. Tali interventi sono programmati all'esito di un processo di gestione del rischio corruttivo che, attualmente, si dovrebbe sviluppare sulla base della metodologia indicata nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Il processo di elaborazione del presente Piano è stato coordinato dal Segretario Generale, Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, con il coinvolgimento dei Responsabili dei diversi Settori dell'Ente.

Con il presente PTPCT 2022-2024, sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità, nonché in continuità con i precedenti PTPCT e gli obiettivi espressi negli atti di programmazione adottati dagli organi di indirizzo del Comune di Soliera, prosegue il percorso di complessiva riforma del sistema di gestione del rischio corruttivo all'interno dell'Ente, finalizzato al recepimento delle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Come già detto, tale percorso non può non tener conto dall'attuale processo di riorganizzazione effettuato presso l'Unione delle Terre d'Argine (DGU 89/2021), in considerazione delle motivazioni poc'anzi esposte.

Inoltre, il presente PTPCT, in continuità con l'impostazione precedente e in attuazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 97/2016, la quale prevede che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto (PTTI) ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione", integra i contenuti del PTTI nella Sezione II, interamente dedicata alla trasparenza.

Al riguardo si precisa che già in occasione dell'elaborazione del Piano 2021-2023 si è proceduto ad innovare significativamente l'Allegato A) della Sezione II, contenente le categorie di dati inseriti e/o da inserire all'interno del sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente", al fine di renderlo maggiormente conforme allo schema-tipo allegato alla delibera ANAC n. 1310/2016, aggiornato al d.lgs. 97/2016, nonché alle modifiche intervenute con legge n. 160/2019 e agli ulteriori provvedimenti normativi e pronunce intervenuti in materia.

Ad ogni buon conto, relativamente alla trasparenza, si rimanda integralmente ai contenuti della Sezione II del Presente PTPCT.

Il tutto, nelle more dell'implementazione di specifico gestionale integrato con il gestionale atti e contabilità (logica integrata all'interno di una "suite software"), acquisito, in attuazione del PTPCT 2020/2022 dell'Unione delle Terre d'Argine, con determinazione SIA Unione n. 594 del 06.07.2021.

Ciò premesso, si esporranno di seguito le modalità seguite per l'adozione del PTPCT 2022-2024.

Il Comune di Soliera continua ad adottare un autonomo PTPCT rispetto all'Unione delle Terre d'Argine. Tuttavia, con il presente PTPCT, in ragione della stretta interdipendenza funzionale ed economico-finanziaria fra i due enti, prende avvio il processo finalizzato alla progressiva integrazione delle politiche pubbliche in materia di prevenzione della corruzione a livello di ambito territoriale ottimale.

Con particolare riferimento alla mappatura dei processi è stata affinata in una prospettiva di coordinamento, coerenza e sistematicità del percorso di analisi, ponderazione e trattamento dei rischi del Comune e dell'Unione, e non potrà prescindere dalla concreta attuazione del processo di riorganizzazione dell'Unione delle Terre d'Argine.

L'approvazione del PTPCT avviene mediante delibera dell'organo di indirizzo politico che, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012, così come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, è individuato nella Giunta.

Il Comune pubblicherà il presente PTPCT sul suo sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente". Inoltre, si darà adeguata pubblicità al medesimo tramite:  
pubblicazione nella rete intranet per garantirne la conoscibilità a tutti i dipendenti;  
presentazione alla cittadinanza tramite comunicati stampa;  
formazione a favore dei dipendenti sulle materie oggetto di trattazione nel presente Piano.

Ciò detto, tenuto conto del processo di complessiva revisione organizzativa dall'Unione delle Terre d'Argine, così come meglio descritto nella relazione del Direttore Generale approvata con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 89 del 21/07/2021, in questa prima fase di adozione del PTPCT 2022-2024 si procederà:



ad una revisione degli obiettivi specifici connessi alle misure di trattamento trasversali in essere. Anche in questo caso, l'individuazione e l'attuazione dei citati obiettivi sarà condivisa con l'ente Unione a livello di ambito territoriale ottimale ed in ragione della stretta interdipendenza tra i due enti derivante dal conferimento, in gestione associata, di numerose funzioni e servizi;  
alla descrizione della nuova metodologia che sarà utilizzata per l'analisi e la valutazione del rischio.

Successivamente, a seguito della mappatura di tutti i processi dell'ente ed all'analisi dei processi individuati con riferimento alle singole fasi/attività che compongono gli stessi, si procederà con l'adozione dell'aggiornamento al presente Piano al fine di:  
identificare, analizzare e ponderare i rischi correlati a ciascun processo, sulla base della metodologia che sarà descritta nel prosieguo del presente documento;  
individuare le misure di trattamento specifiche.

### **3. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione della corruzione**

L'attività di predisposizione del PTPCT deve essere svolta esclusivamente da parte di soggetti che operano all'interno dell'amministrazione, dal momento che tale attività presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa dell'ente in quanto è finalizzata all'individuazione delle misure di prevenzione che più si adattano alla fisionomia dell'ente stesso. Al riguardo, la legge n. 190/2012 precisa che l'attività di elaborazione del Piano, ovvero delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012), ma spetta al RPCT. Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 (art. 41, comma 1, lett. g)) hanno confermato tale disposizione.

Inoltre, nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012) in capo al Responsabile per la prevenzione della corruzione, ciascuno dei dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantiene il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

Altresì, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del Responsabile per la prevenzione della corruzione deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

Si indicano qui di seguito, in estrema sintesi, i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione, inclusi i rispettivi principali compiti e funzioni.

**Il Sindaco, la Giunta e il Consiglio**

Il Sindaco e la Giunta sono gli organi di indirizzo politico direttamente coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione. L'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo, finalizzato alla creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT, anche in termini di effettiva autonomia dello stesso RPCT.

Il Sindaco designa il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e la Giunta approva il PTPCT ed i suoi aggiornamenti annuali.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Al riguardo, sebbene la legge abbia individuato nella Giunta, anche alla luce dello stretto collegamento tra il PTPCT e il Piano della Performance, l'organo competente ad approvare il Piano, è opportuno rimarcare il ruolo centrale del Consiglio nella definizione della programmazione strategica triennale, da cui discende la programmazione gestionale (obiettivi esecutivi) sviluppata nell'ambito del Piano della Performance (PEG) e nel presente documento.

In tema di programmazione strategica triennale e per quanto di interesse ai fini del presente documento, si rimanda a quanto già illustrato nel paragrafo 1.5 della Sezione I del presente documento.

#### Il Responsabile per la prevenzione della corruzione - Responsabile per la trasparenza (RPCT)

Il coordinamento delle strategie di prevenzione della corruzione è affidato al Responsabile per la prevenzione della corruzione, che è stato individuato con Decreto sindacale n. 09 del 27 maggio 2013, nel Segretario Generale, Dott.ssa Vienna Marcella Rocchi.

Relativamente ai suoi compiti e funzioni, il Responsabile della prevenzione della corruzione, fra l'altro, provvede a: predisporre il PTPCT; verificare l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità, nonché proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; verificare, d'intesa con il Responsabile del Servizio competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione; individuare il personale da inserire nei programmi di formazione; contestare le situazioni di incompatibilità ed inconferibilità.

Altresì si precisa che, coerentemente con la disciplina di cui al d.lgs. n. 97/2016, è stata rafforzata l'interazione fra RPCT ed il Collegio di valutazione, che nell'ambito dell'Unione e Comuni ad essa aderenti risulta pienamente consolidata.

Il Segretario Generale ha anche l'incarico di Responsabile per la trasparenza. In tale qualità svolge le attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, provvede all'aggiornamento della Sezione relativa alla trasparenza del PTPCT e svolge le altre funzioni che, in materia, sono assegnate dalla legge. D'ora in avanti, pertanto, il Segretario Generale, viene identificato con riferimento ad entrambi i ruoli come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In linea con le indicazioni fornite in merito dall'aggiornamento 2015 al PNA 2013, confermate nel PNA 2016 e ulteriormente ribadite nel PNA 2019, il RPCT, per lo svolgimento delle proprie funzioni, si avvale tra l'altro della attiva collaborazione di tutti i Responsabili del Settore, sia in fase di predisposizione che in fase di attuazione delle misure anticorruzione. Al riguardo, si riporta di seguito quanto specificato nel PNA 2019 relativamente al ruolo dei Dirigenti: "Si rammenta che l'art. 1, co. 9, l. 190/2012, prevede alla lettera a), che il PTPCT individui le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, co. 1, lett. a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Dispone, inoltre, alla successiva lettera c) obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

La collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al RPCT e all'organo di indirizzo che adotta il PTPCT di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti."



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Il ruolo del RPCT è stato oggetto di indicazioni anche da parte di ANAC in sede di PNA 2019, aggiornamento 2018 al PNA 2016 e di delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, cui si rinvia.

#### Le strutture organizzative di supporto

Come già precedentemente sottolineato in merito ai compiti e funzioni dell'organo di indirizzo in materia di prevenzione della corruzione, allo stesso spetta il compito di creare un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT. Al riguardo, nell'Allegato 1 al PNA 2019, si specifica che all'organo di indirizzo spetta il compito, tra gli altri, di "assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni".

Quanto sopra detto era già stato oggetto di analisi nel PNA 2016, laddove l'Autorità, in continuità con quanto prevedeva l'aggiornamento 2015 al PNA 2013, evidenziava che:

"Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, come previsto dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016, l'organo di indirizzo dispone «le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei» al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici. Tale struttura, che potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo, può, in una necessaria logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, ai controlli interni, alle strutture di audit, alle strutture che curano la predisposizione del piano della performance). A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT. Nel PTPC sono esplicitate le soluzioni organizzative adottate in tal senso.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura organizzativa a supporto del RPCT è tanto più evidente anche alla luce delle ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal d.lgs. 97/2016. In tale contesto il RPCT, oltre alla facoltà di chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze, deve occuparsi, per espressa disposizione normativa (art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013, come novellato dal d.lgs. 97/2016), dei casi di riesame (sia che l'accesso riguardi dati a pubblicazione obbligatoria o meno)".

Tutto ciò premesso in considerazione delle ridotte dimensioni organizzative dell'Ente, non risulta possibile istituire una vera e propria struttura di supporto al RPCT.

Tuttavia, considerato l'avvio da parte dell'Unione e dei Comuni ad essa aderenti di un percorso finalizzato all'integrazione e all'attuazione delle politiche pubbliche e degli obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza a livello di ambito territoriale ottimale – che si concretizzerà nella mappatura dei processi congiunta Soliera/Unione e nella condivisione degli obiettivi relativi alle misure trasversali – sarà necessario procedere progressivamente ad un rafforzamento degli strumenti di comunicazione, collaborazione e coordinamento tra i diversi





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

soggetti che, presso i rispettivi enti, saranno a vario titolo coinvolti nell'attuazione di tali politiche e obiettivi.

### I Responsabili di Settore

Come già anticipato, il RPCT si avvale della collaborazione Responsabili di Settore i quali, relativamente al Servizio di rispettiva competenza: svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione e dell'autorità giudiziaria (art. 16 del d.lgs. n. 165/2001; art. 20 del D.P.R. n. 3/1957; art.1, comma 3, della legge n. 20/1994; art. 331 c.p.p.); partecipano al processo di gestione del rischio, collaborando con il Responsabile per la prevenzione della corruzione nell'individuazione delle misure di prevenzione; assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e l'attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT; adottano le misure gestionali finalizzate alla gestione del rischio di corruzione, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale (laddove possibile).

Rete dei referenti settoriali per la prevenzione della corruzione e mappatura dei processi e specificazione delle modalità di coordinamento con il RPCT

Ogni Responsabile di Settore può individuare, all'interno del relativo Servizio, uno o più soggetti referenti per la prevenzione della corruzione. La funzione principale di detti referenti sarà quella di facilitare la comunicazione ed il coordinamento tra il Servizio di appartenenza, da un lato, ed il RPCT dall'altro. Ciò consentirà la formazione di una rete intersettoriale di referenti, che si coordineranno con il RPCT. Per semplicità organizzativa, è opportuno che il referente settoriale per la prevenzione della corruzione coincida con il referente settoriale per la trasparenza.

### Dipendenti e collaboratori

In generale, tutti dipendenti e i collaboratori dell'ente partecipano al processo di gestione del rischio, anche osservando le misure contenute nel PTPCT e segnalando le situazioni di illecito e i casi di personale conflitto di interessi.

### Ufficio per i Procedimenti Disciplinari

La Convenzione in atti del 28 dicembre 2011 e di cui al prot. gen. dell'Unione delle Terre d'Argine n. 40955, all'art. 4, punto 8, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, i Comuni aderenti riconoscano all'Unione la titolarità gestionale nei processi indicati nell'allegato A della citata Convenzione, tra cui (dati aggiornati in forza della vigente normativa e disposizioni contrattuali):

l'Ufficio Unico dei Procedimenti Disciplinari, per i procedimenti per i quali è prevista una sanzione superiore al rimprovero verbale (art. 55-bis del d.lgs. 165/2001);

l'assistenza nei procedimenti disciplinari di competenza dirigenziale;

l'assistenza nel contenzioso del lavoro.

Con propria deliberazione della Giunta Comunale il Comune di Soliera ha recepito la delibera della Giunta dell'Unione delle Terre d'Argine n. 28 del 03 aprile 2012, avente ad oggetto la costituzione dell'Ufficio Unico competente per procedimenti disciplinari e per il contenzioso del lavoro.

La responsabilità del predetto Ufficio fa capo al Dirigente del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine, competente per i procedimenti disciplinari rivolti nei confronti del personale non





**COMUNE DI SOLIERA**  
PROVINCIA DI MODENA

dirigente dell'Unione e di tutti gli enti costituenti la stessa. È stata istituita anche un'apposita Sezione dell'Ufficio dei Procedimenti Disciplinari per la gestione dei procedimenti disciplinari posti a carico dei Dirigenti, avente una struttura collegiale composta dal Segretario Generale dell'Unione e dei Comuni di Carpi e Soliera in qualità di presidente, dal Dirigente del Settore Risorse Umane e dal Segretario Generale dei Comuni di Campogalliano e Soliera.

L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza, provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'Autorità Giudiziaria e propone l'aggiornamento del Codice di comportamento adottato dal Comune.

#### Il Collegio di valutazione associato

Il Collegio di valutazione associato svolge i compiti di cui al Regolamento "Sistema di Monitoraggio, Misurazione e Valutazione delle Prestazioni", approvato con delibera di Giunta comunale n. 38/2014, nonché quelli previsti da altre disposizioni regolamentari e legislative, correlati, in più ambiti, con quelli del presente Piano.

#### Stakeholders

L'ente promuoverà forme di consultazione e di coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi. Le aspettative e le esigenze degli stakeholders, infatti, si riflettono nell'analisi dei rischi.

Il ruolo della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza rileva sotto il duplice profilo di diritto e dovere alla partecipazione. L'attivo coinvolgimento della società civile è richiamato in molte norme sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione di più alti livelli di trasparenza. Uno dei principali obiettivi perseguiti dal legislatore è quello di tutelare i diritti dei cittadini e attivare forme di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza, sancisce che essa è "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino".

In questa ottica, si richiamano a titolo esemplificativo le forme di partecipazione previste dalla normativa quali l'accesso civico, l'accesso civico generalizzato, le giornate della trasparenza (d.lgs. n. 33/2013), la procedura aperta alla partecipazione per l'adozione dei codici di comportamento delle amministrazioni (art. 1, comma 44, della legge n. 190/2012), la partecipazione di portatori di interessi attraverso la consultazione pubblica prevista in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale (art. 22, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016).

## **4 La gestione del rischio**

### 4.1 – La metodologia

Per "gestione del rischio" si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio. La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l'adozione del PTPCT è il mezzo per attuare la gestione del rischio.



Come già sottolineato in precedenza, con il presente PTPCT 2022-2024, sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità, nonché in continuità con i precedenti PTPCT e gli obiettivi strategici espressi negli atti di programmazione strategico-gestionale adottati dagli organi di indirizzo del Comune di Soliera, prosegue il percorso di complessiva riforma del sistema di gestione del rischio corruttivo all'interno dell'ente, finalizzato al graduale allineamento con le indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Sulla base delle indicazioni contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019, il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento. Le fasi centrali del processo di gestione del rischio sono le seguenti:

analisi del contesto (analisi del contesto esterno, analisi del contesto interno);  
valutazione del rischio (identificazione del rischio, analisi del rischio, ponderazione del rischio);  
trattamento del rischio (identificazione delle misure, programmazione delle misure).

A tali fasi centrali, sempre nell'ottica della sopra menzionata logica sequenziale e ciclica, si affiancano due fasi trasversali, ovvero la fase di consultazione e comunicazione e quella di monitoraggio e riesame.

Il processo di identificazione, analisi e ponderazione del rischio è impostato sulle seguenti metodologie di risk assessment:

utilizzare le informazioni già in possesso dell'ambiente di controllo:

esperienza organizzativa acquisita;

precedenti giudiziari (procedimenti avviati e sentenze di condanna della Corte dei Conti e della giurisdizione civile e penale);

precedenti disciplinari (procedimenti avviati e sanzioni irrogate);

reclami e segnalazioni interne ed esterne;

documentazione prodotta in sede di elaborazione del PTPCT precedente.

utilizzare l'esperienza e le competenze del personale:

interviste individuali dei Responsabili del Settore ed eventuali referenti anticorruzione, condotte dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

utilizzare le esperienze di altre pubbliche amministrazioni e le analisi di organismi nazionali e internazionali:

rapporti e relazioni quali, ad esempio: il Rapporto della commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione; le Relazioni della Corte dei Conti; le relazioni dell'ANAC; i Rapporti di Transparency International;

per gli appalti pubblici: Procurement Toolbox (cassetta degli attrezzi) elaborato dall'OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); Manuale dell'OCSE sulla sensibilizzazione alla corruzione ad uso dei verificatori; "Most common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement" elaborato dalla World Bank; altre metodologie di Public Procurement Risk assessment.

#### **4.2 – Analisi del contesto**

L'analisi del contesto, esterno ed interno, rappresenta la prima fase del processo di gestione del rischio. Durante questa fase l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, sia in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia in relazione alla propria organizzazione (contesto interno). Si tratta di una fase essenziale ai fini di una



corretta gestione del rischio corruttivo, la cui importanza è stata ribadita più volte dall'Autorità nei diversi PNA elaborati sino ad oggi.

#### 4.2.1 – Analisi del contesto esterno

Per quanto riguarda l'analisi del contesto esterno, nel corso dell'aggiornamento 2015 al PNA 2013 l'ANAC ha svolto un'analisi dei PTPC di 1911 amministrazioni rilevando, a seguito del monitoraggio che "La fase maggiormente critica risulta essere l'analisi del contesto esterno, insufficiente o inadeguata nel 96,52% dei PTPC analizzati (addirittura assente nell'84,46% dei casi). In altre parole, è risultata inadeguata la capacità delle amministrazioni di leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali e di tenerne conto nella redazione del PTPC".

Successivamente, nel PNA 2016 l'ANAC ha evidenziato che: "È cresciuta in modo significativo la percentuale delle amministrazioni che ha effettuato l'analisi del contesto esterno. Inoltre, sembrano migliorare anche i livelli qualitativi di tale analisi. Se è vero che il 24,7% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno in un'ottica di mera compliance e, quindi, con dati poco significativi, il 19,9% ha realizzato tale analisi dando anche evidenza dell'impatto dei dati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione. Il restante 9,1%, pur avendo utilizzato dati significativi, non li ha interpretati alla luce delle dinamiche del rischio corruttivo per la propria organizzazione".

Nell'aggiornamento 2017 al PNA 2016, l'ANAC ha evidenziato che "A fronte di una riduzione complessiva, rispetto alla precedente rilevazione, del numero di amministrazioni che non ha effettuato l'analisi del contesto esterno - ad eccezione delle Regioni - è tuttavia evidente la necessità di migliorare la capacità delle amministrazioni di saper leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali in funzione del rischio corruttivo cui possono essere esposte e di tenerne conto nella redazione del Piano. Circa il 73% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno, segnando un netto aumento rispetto alle rilevazioni passate. Il 34%, tuttavia, lo fa utilizzando pochi dati o dati poco significativi, mentre il 28%, pur disponendo di una buona base di dati (pertinenti e significativi), non utilizza le informazioni per illustrare l'impatto di tali variabili sul rischio corruzione. Solo il 10% realizza le analisi dando evidenza dell'impatto dei dati rilevati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione".

Altresì, nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016, l'ANAC ha evidenziato che "A parte qualche eccezione ... si è ridotta complessivamente la percentuale di amministrazioni inadempienti ed è migliorato significativamente, per tutti i comparti in esame, il numero di amministrazioni che hanno realizzato l'analisi del contesto esterno in maniera pertinente. Si evidenzia, dunque, l'impegno delle amministrazioni che, cogliendo le indicazioni contenute in particolare nel PNA 2015, hanno iniziato a sviluppare analisi del contesto esterno ricercando e interpretando informazioni pertinenti, al fine di comprendere meglio come le dinamiche di contesto possono incidere sulla propria esposizione al rischio corruttivo".

Da ultimo, nell'Allegato 1 al PNA 2019, l'Autorità ha sottolineato che l'analisi del contesto esterno ha un duplice obiettivo, ovvero quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

L'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio e del settore specifico di intervento, nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, anche favorendo l'eventuale verificarsi di fenomeni corruttivi.



Pertanto, l'analisi del contesto esterno, rappresenta per l'amministrazione una fase preliminare indispensabile al fine di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche in considerazione delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera.

Operativamente, l'analisi del contesto esterno si snoda in due principali attività: l'acquisizione dei dati rilevanti e l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

L'Allegato 1 al PNA 2019, relativamente alle fonti esterne dei dati rilevanti ai fini dell'analisi del contesto esterno, afferma che "Riguardo alle fonti esterne, l'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.). Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato ecc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei conti o Corte Suprema di Cassazione).".

Inoltre, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 6, della legge n. 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi RPCT, un supporto tecnico in tal senso anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali.

#### **4.2.1.1 – Il contesto regionale**

Scenario economico-sociale regionale

(Fonte dei dati: Unioncamere- Ufficio studi)

Lo scenario economico-sociale è stato fortemente condizionato, nel 2020, dalle ricadute della pandemia Covid-19.

Il contesto economico è caratterizzato da una caduta del prodotto interno lordo nel 2020 che si prevede<sup>3</sup> prossima alle due cifre (-9,9%). In termini reali dovrebbe risultare inferiore dell'1,5% rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e di poco superiore a quello del 2000 (+0,5%). L'andamento regionale risulta lievemente più pesante di quello nazionale. La ripresa sarà forte, ma solo parziale, nel 2021 (+7,1%).

Data l'elevata incertezza, nel 2020 la caduta dei consumi dovrebbe risultare sensibilmente superiore a quella del Pil (-11,8%) e la loro ripresa nel 2021 non vi si allineerà (+6,9%), anche per la necessità di ricostituire il livello dei risparmi.

Gli effetti della recessione sul tenore di vita sono evidenti: nel 2020 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 9,2% rispetto a quelli del picco del 2011, ma con un ulteriore aumento della disuguaglianza.

Nel 2020, sempre secondo le previsioni, si riducono pesantemente gli investimenti fissi lordi (- 12,9%) ed anche in questo caso nel 2021 la ripresa sarà sostenuta, ma solo parziale, grazie soprattutto ai massicci interventi pubblici.

I livelli di accumulazione nel 2020 saranno comunque inferiori del 28,3% rispetto a quelli del precedente massimo risalente al 2008.

---

<sup>3</sup> Si tratta di previsioni, perché lo studio è stato predisposto prima della conclusione dell'anno di riferimento.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Nel 2020 la caduta del commercio mondiale, accentuata dallo sfasamento temporale della diffusione mondiale dalla pandemia, si riflette pesantemente anche sull'export regionale (-11,5%), nel complesso, però, minori di quanto prospettato in precedenza e notevolmente inferiori a quelli sperimentati nel 2009 (-21,5%). Le vendite all'estero traineranno la ripresa nel 2021 con un pronto rimbalzo (+12,0%). Al termine dell'anno 2020, in valore reale, le esportazioni regionali dovrebbero risultare superiori del 13% al livello massimo precedente la crisi finanziaria, toccato nel 2007.

Nel 2020 l'industria, in primo luogo, e le costruzioni dovrebbero accusare il colpo più duro, ma anche nei servizi la recessione si profila pesante. Nel 2021 la ripresa sarà solo parziale in tutti i settori, ma più pronta nell'industria. In dettaglio, i blocchi dell'attività connessi al lock down e lo sfasamento temporale della diffusione mondiale dalla pandemia, nonostante la ripresa in corso, condurranno a una caduta del 13,7% del valore aggiunto dell'industria in senso stretto regionale nel 2020. La tendenza positiva riavviatasi con il terzo trimestre dovrebbe permettere una crescita sostenuta nel 2021 (+13,6%) quando sarà l'attività industriale a trainare la ripresa. Ma al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto reale dell'industria dovrebbe risultare inferiore del 7,7% rispetto al precedente massimo del 2007.

Anche il valore aggiunto delle costruzioni subirà una caduta notevole nel 2020 (-11,3%), ma nel 2021 la tendenza positiva riprenderà con decisione (+12,2%), grazie anche alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale. Nonostante ciò, con questo nuovo duro colpo al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto delle costruzioni risulterà inferiore del 46,1% rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007.

Gli effetti negativi dello shock da coronavirus si faranno sentire più a lungo nel settore dei servizi. Se si prevede che nel 2020 il valore aggiunto subisca una riduzione più contenuta rispetto agli altri macro-settori (-8,7%), la tendenza positiva che dovrebbe affacciarsi nuovamente nel 2021 non sarà forte come per gli altri settori (+4,4%). Al termine dell'anno 2020 il valore aggiunto dei servizi dovrebbe risultare inferiore del 5,5% rispetto al precedente massimo toccato nel 2008.

### Il mercato del lavoro in Emilia-Romagna

Le forze di lavoro si riducono, secondo le previsioni, sensibilmente nel 2020 (-1,4%), per effetto dell'uscita dal mercato del lavoro di lavoratori non occupabili e scoraggiati. Nel 2021 la crescita dovrebbe riprendere, ma compensando solo parzialmente la perdita subita (+0,9%).

Il tasso di attività, calcolato come quota sulla popolazione presente totale, si ridurrà al 47,9% nel 2020 e si riprenderà parzialmente nel 2021 (48,2%).

La pandemia inciderà sensibilmente sull'occupazione, nonostante le misure di salvaguardia adottate, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo.

L'occupazione nel 2020 si prevede ridotta del 2,1%, senza una ripresa sostanziale nel 2021 (+0,2 %).

Il tasso di occupazione si riduce nel 2020 al 44,9% e non dovrebbe risalire nel 2021. A fine anno 2020 dovrebbe risultare inferiore di 2,4 punti rispetto al precedente massimo risalente al 2002.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8% nel 2007 ed era salito all'8,4% nel 2013.

Le misure di sostegno all'occupazione conterranno nel tempo e nel livello gli effetti negativi della pandemia sul tasso di disoccupazione, che per il 2020 salirà al 6,2% e nel 2021 dovrebbe giungere sino al 6,9%, il livello più elevato dal 2016.

### Profilo criminologico del territorio regionale

(Fonte dei dati: estratto da uno studio del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza urbana e legalità)





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Come ormai provato da diverse indagini delle forze investigative, anche in Emilia-Romagna si deve registrare una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti (soprattutto nel traffico degli stupefacenti), ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche più complesse.

Infatti, occorre ricordare, in primo luogo, la progressione delle attività mafiose nell'economia legale, specie nel settore edile e commerciale e parallelamente lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o di aziende, ecc.).

A rendere tale scenario ancora più complesso occorre considerare, inoltre, la presenza di gruppi criminali stranieri, i quali generalmente sono impegnati nella gestione di alcuni grandi traffici illeciti, sia in modo autonomo che in collaborazione con la criminalità autoctona (fra tutti, si ricorda il traffico degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione). Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio, i cui segni più evidenti sono rappresentati dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione, oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro).

Secondo le recenti indagini giudiziarie, il territorio regionale oggi sembrerebbe essere quindi di fronte a un fenomeno criminale e mafioso in via di sostanziale mutamento: non più isolato dentro i confini dei traffici illeciti come è avvenuto in passato, ma ormai presente anche nella sfera della società legale e capace di mostrare, quando necessario, i tratti della violenza tipici dei territori in cui ha avuto origine.

Le mafie di origine calabrese (l'ndrangheta) e campana (la camorra), come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, sono senz'altro le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna.

Tuttavia, va detto che esse agiscono all'interno di una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi attori sia del tipo criminale che economico-legale, al fine di accumulare ricchezza e potere.

A questa complessa realtà criminale, come è noto, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti, mafiosi e non, soprattutto reati finanziari (si pensi al riciclaggio), oppure offrono, sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali.

Di seguito, in modo sintetico, si descrivono l'intensità e gli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali. Si tratta di attività caratterizzate da una certa complessità, realizzate, proprio per questa loro peculiarità, attraverso l'associazione di persone che perseguono uno scopo criminale comune. La tabella 1, riporta il numero di persone denunciate o arrestate tra il 2010 e il 2018 perché sospettate di aver commesso questi reati per dieci reati dello stesso tipo con autore noto denunciati nel medesimo periodo di tempo.

A conferma di quanto si diceva prima, ciascuna fattispecie criminale presa in considerazione presenta un carattere inequivocabilmente associativo, visto che il rapporto che si riscontra fra il numero degli autori e quello dei delitti denunciati è regolarmente a favore dei primi.

Tabella 1:

Numero di persone denunciate o arrestate dalle forze di polizia ogni dieci reati denunciati con autore noto in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Distinzione per alcune fattispecie delittuose. Periodo 2010-2018



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

	Emilia-Romagna	Italia	Nord-Est
Associazione a delinquere	87	91	76
Omicidi di mafia	30	57	30
Estorsioni	17	20	17
Danneggiamenti, attentati	15	16	15
Produzione, traffico e spaccio di stupefacenti	19	20	20
Sfruttamento della prostituzione	27	27	26
Furti e rapine organizzate	21	21	20
Ricettazione	15	15	16
Truffe, frodi e contraffazione	14	16	14
Usura	24	27	21
Riciclaggio e impiego di denaro illecito	27	25	27

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Di ciascuno di questi reati, si esamineranno gli sviluppi e il peso che hanno avuto nella nostra regione e nelle sue province in un arco temporale di dieci anni: dal 2010 al 2019, che corrisponde al periodo più recente per cui i dati sono disponibili.

Nella tabella 2, sotto riportata, è indicata la somma delle denunce rilevate dalle forze di polizia tra il 2010 e il 2019, il tasso di variazione medio annuale e il tasso medio di delittuosità calcolato su 100 mila abitanti. Al fine di contestualizzare la posizione dell'Emilia-Romagna rispetto a tali fenomeni, nella tabella sono riportati anche i dati che riguardano l'Italia e il Nord-Est, ovvero la ripartizione territoriale di cui è parte.

Tabella 2:

Reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Periodo 2010-2019 (nr. complessivo dei reati denunciati; tasso di variazione medio annuale; tasso di delittuosità medio per 100.000 abitanti).

	EMILIA-ROMAGNA			ITALIA			NORD-EST		
	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.
Truffe, frodi e contraffazione	114.171	7,9	258,1	1.533.289	8,2	254,5	274.894	9,8	237,1
Stupefacenti	25.841	2,4	58,4	355.472	2,1	59,0	58.959	2,4	50,8
Ricettazione e contrabbando	17.913	-3,5	40,5	230.420	-4,2	38,3	37.242	-3,8	32,1
Furti e rapine organizzate	6.106	-5,1	13,8	82.014	-6,9	13,6	11.334	-4,4	9,8
Estorsioni	5.768	11,4	13,0	80.529	5,2	13,4	11.538	9,3	10,0
Danneggiamenti, attentati	3.743	-2,1	8,5	95.934	-2,5	15,9	8.066	-2,3	7,0
Sfruttamento della prostituzione	1.072	-9,8	2,4	10.523	-11,4	1,7	2.166	-9,0	1,9
Riciclaggio	1.008	12,0	2,3	17.033	4,1	2,8	2.532	8,9	2,2
Usura	369	17,1	0,8	3.466	-5,5	0,6	635	4,7	0,5
Associazione a delinquere	321	5,3	0,7	8.370	-4,0	1,4	1.059	-3,1	0,9
Omicidi di mafia	1	-100,0	0,0	469	-4,7	0,1	1	-100,0	0,0
<b>Totale delitti associativi</b>	<b>176.313</b>	<b>5,0</b>	<b>398,6</b>	<b>2.417.519</b>	<b>4,8</b>	<b>401,3</b>	<b>408.426</b>	<b>6,4</b>	<b>352,2</b>

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Considerati complessivamente, questi reati nella nostra regione sono cresciuti in media di cinque punti percentuali ogni anno (di 5,9 nell'ultimo biennio), in Italia di 4,8 (di 6 nell'ultimo biennio) e nel Nord-Est di 6,4 punti (di 9,3 nell'ultimo biennio).

Più in particolare, limitando lo sguardo all'Emilia-Romagna, nel decennio esaminato, il reato di usura è cresciuto in media di 17 punti percentuali all'anno (di 33 solo nell'ultimo biennio), quello di riciclaggio di 12 (di 38 nell'ultimo biennio), le estorsioni di 11 (benché nell'ultimo biennio siano diminuite di oltre 4 punti), le truffe, le frodi e i reati di contraffazione di 8 (di 13 nell'ultimo biennio), il reato di associazione a delinquere di 5 (benché nell'ultimo biennio sia diminuito di 22 punti), i reati riguardanti gli stupefacenti di oltre 2 punti (benché nell'ultimo biennio siano diminuiti di 2 punti percentuali).

Diversamente da questi reati, ancora nel decennio esaminato, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi sono diminuiti in media di 2 punti percentuali all'anno (di 21 solo nell'ultimo biennio), i reati di ricettazione e di contrabbando di quasi 4 punti (di 22 nell'ultimo biennio), i furti e le rapine organizzate di 5 (di quasi 13 nell'ultimo biennio) e il reato di sfruttamento della prostituzione di 10 (anche se nell'ultimo biennio ha registrato una crescita di 6 punti).

Come si può osservare nella tabella 3, riportata di seguito, la tendenza di questi reati non è stata omogenea nel territorio della regione.

Tabella 3:

Andamento dei reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria nelle province dell'Emilia-Romagna. Periodo 2010-2019 (tasso di variazione medio annuale)

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
Usura	17,1	0,0	93,2	0,0	7,8	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Riciclaggio	12,0	22,1	15,0	78,1	19,8	3,4	0,0	34,7	100,7	60,8
Estorsioni	11,4	15,3	11,6	17,7	12,9	17,7	12,3	12,9	12,8	11,0
Truffe, frodi e contraffazione	7,9	9,1	7,8	11,1	7,7	8,2	12,7	8,0	4,3	6,2
Associazione a delinquere	5,3	0,0	0,0	0,0	2,6	28,9	0,0	0,0	153,7	0,0
Stupefacenti	2,4	11,3	8,8	1,4	2,7	1,9	7,0	3,9	2,2	0,2
Sfruttamento della prostituzione	-9,8	29,4	94,4	22,3	-6,3	-8,8	-4,3	6,9	-17,3	-18,8
Furti e rapine organizzate	-5,1	1,0	-2,1	-5,3	2,6	-4,6	1,1	-7,5	-8,1	-2,9
Ricettazione e contrabbando	-3,5	-1,0	-2,0	-4,2	0,9	-2,4	-1,7	-2,8	-4,7	-4,8
Danneggiamenti, attentati dynamitardi	-2,1	0,3	7,4	1,6	-0,7	-0,6	7,9	-2,1	-9,3	5,4
Omicidi di mafia	-100,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	5,0	6,7	6,1	6,5	5,5	5,2	8,6	4,5	2,1	2,5

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

I rilievi esposti nella tabella, in cui sono esposti gli andamenti medi per provincia dei reati durante il decennio, si possono così sintetizzare:

nella provincia di Piacenza sono cresciute oltre la media regionale i reati di riciclaggio, le estorsioni, le truffe, le frodi e la contraffazione, i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari (va fatto notare che riguardo a questi ultimi tre gruppi di reati, la tendenza della provincia è stata opposta a quella della regione: mentre infatti in regione questi reati sono diminuiti, qui sono aumentati sensibilmente);



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

la provincia di Parma ha avuto una crescita superiore alla media della regione rispetto ai reati di usura, di riciclaggio, a quelli riguardanti gli stupefacenti e, in controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in generale nella regione, ai reati di sfruttamento della prostituzione e ai danneggiamenti;

la provincia di Reggio Emilia ha registrato una crescita superiore alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e alle truffe, alle frodi e alla contraffazione; in controtendenza rispetto a quanto si è registrato in generale in regione, in questa provincia sono cresciuti anche i reati di sfruttamento della prostituzione e i danneggiamenti;

la provincia di Modena ha avuto una crescita più elevata di quella media regionale rispetto ai reati di riciclaggio e alle estorsioni; diversamente dall'andamento regionale, in questa provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione e di contrabbando;

nella provincia di Bologna si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti il riciclaggio e le estorsioni;

nella provincia di Ferrara sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all'andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti;

la provincia di Ravenna registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e a quelli che riguardano gli stupefacenti; diversamente di quanto si è registrato a livello regionale, in questa provincia è cresciuto anche il reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;

la provincia di Forlì-Cesena registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e al reato di associazione a delinquere;

la provincia di Rimini registra valori superiori alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio e, contrariamente alla tendenza media della regione, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari.

Una sintesi utile, a fini interpretativi, di quanto è stato illustrato finora, è possibile ottenerla dalla tabella 4.

La tabella illustra tre diversi indici che misurano l'incidenza della presenza della criminalità organizzata nel territorio della regione.

In particolare, gli indici sono stati ottenuti dai reati esaminati più sopra in modo dettagliato, i quali, seguendo quanto è noto in letteratura, sono stati raggruppati in tre diversi ambiti in cui agiscono i gruppi criminali:

l'ambito del controllo del territorio (Power Syndacate): vi ricadono una serie di reati-spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali (come gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari); queste attività criminali generalmente sono consolidate e incidono in misura elevata nelle zone di origine delle mafie, o dove le mafie sono presenti da più tempo;

l'ambito della gestione dei traffici illeciti (Enterprise Syndacate): vi ricadono i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione. Queste attività criminali risultano tendenzialmente più diffuse, sia nei territori di origine delle mafie che altrove, dove insistono grandi agglomerati urbani;

l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie: vi ricadono i reati di riciclaggio, di usura, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione. Queste attività criminali tendono a essere più diffuse nei territori economicamente e finanziariamente ricchi. Spesso coinvolgono una rete di soggetti afferenti spesso al mondo delle professioni, non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali questi offrono prestazioni specialistiche.

Tabella 4:





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Controllo del territorio", "Gestione di traffici illeciti" e delle "Attività criminali economiche finanziarie". Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100 mila residenti; indice di variazione media annuale del periodo; indice di variazione del biennio 2018-2019).

	Power Syndacate (Controllo del territorio)			Enterprise Syndacate (Gestione dei traffici illeciti)			Crimine Economico- Finanziario		
	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019
Italia	30,8	0,2	-7,0	112,9	-1,2	-6,0	258,5	8,1	11,2
Nord-est	17,9	3,0	-7,4	94,9	-0,6	-6,4	240,6	9,8	15,2
Emilia- Romagna	22,2	4,5	-10,1	115,2	-0,8	-9,1	261,3	7,9	12,7
Piacenza	16,7	6,5	-13,6	94,7	5,0	-5,9	205,4	8,8	7,0
Parma	23,0	7,2	-16,3	106,0	2,2	-6,6	264,1	7,9	16,9
Reggio nell'Emilia	19,1	6,9	-41,3	79,0	-2,0	3,9	204,4	11,2	15,6
Modena	16,3	4,3	-6,1	86,9	1,1	-2,2	219,9	7,8	12,3
Bologna	29,2	8,1	11,0	147,5	-1,3	-15,4	340,9	8,1	7,5
Ferrara	18,7	4,8	-5,5	95,8	2,1	-5,4	223,0	12,8	32,8
Ravenna	22,5	2,1	14,9	157,3	-0,6	-10,1	273,4	7,9	20,6
Forlì-Cesena	18,4	3,3	-4,6	93,8	-2,1	-29,8	236,2	4,3	9,9
Rimini	29,2	7,8	-38,6	157,3	-2,8	0,6	295,9	6,3	4,7

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Come si può osservare nella tabella, il valore dell'indice che attesta il "controllo del territorio" da parte delle organizzazioni criminali nella nostra regione è decisamente sotto la media dell'Italia, ma risulta più alta della media della ripartizione territoriale del Nord-Est.

Per quanto riguarda invece gli altri due ambiti di attività la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia e molti più elevati di quelli Nord-Est.

In particolare, riguardo alla gestione dei traffici illeciti il tasso della regione è di 115,2 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 112,9, mentre quello del Nord-Est di 94,9 ogni 100 mila abitanti), mentre per quanto riguarda l'ambito della criminalità economica-finanziaria il tasso regionale è di 261,3 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 258,5, mentre quello del Nord-Est 240,6). Osservando ora l'incidenza di queste attività all'interno della regione, emergono quattro province dove i valori dei tassi risultano più elevati di quelli medi regionali: Parma, Bologna, Ravenna e Rimini. In particolare, nella provincia di Parma risultano più elevati i tassi che afferiscono agli ambiti del controllo del territorio e delle attività criminali economiche-finanziarie, mentre nelle Province di Bologna, Ravenna e Rimini si registrano tassi più elevati della media rispetto a tutte e tre gli ambiti criminali.

Un tasso così elevato, nel nostro territorio, di reati da "colletti bianchi" (economico-finanziari) preoccupa anche perché, come hanno rilevato i giudici del processo Aemilia, i clan mafiosi presenti in Emilia presentano "una strategia di infiltrazione che muove spesso dall'attività di recupero di 17 crediti inesigibili per arrivare a vere e proprie attività predatorie di complessi produttivi fino a creare punti di contatto e di rappresentanza mediatico-istituzionale"<sup>4</sup>.

Questo obbliga le Pubbliche amministrazioni a rafforzare le proprie misure di contrasto alla corruzione e ai reati corruttivi in genere, e ad attrezzarsi per evitare di collaborare, magari in modo ignaro, al riciclaggio, nell'economia legale, di proventi da attività illecite e quindi all'inquinamento dei rapporti economici, sociali e politici.

<sup>4</sup> Fonte: N. Gratteri e A. Nicaso, in "Ossigeno illegale", pag. 74 (ed. Mondadori, 2020).





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Ma anche per evitare, in uno scenario economico-sociale in ginocchio a causa della pandemia, che le ingenti risorse finanziarie e le misure di sostegno messe o che saranno messe in campo a favore delle imprese non siano intercettate e non costituiscano un'ulteriore occasione per la criminalità organizzata.

Attività di contrasto sociale e amministrativo a livello regionale

(Fonti dei dati: Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza urbana e legalità; struttura di coordinamento della Rete per l'integrità e la Trasparenza-Giunta regionale)

Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, in ordine alla infiltrazione della criminalità organizzata nel territorio emiliano-romagnolo, nonostante anche autorevoli osservatori sostengano che la presenza delle mafie in regione, e più in generale nel Nord Italia, sarebbe stata trascurata o sottovalutata dalle classi dirigenti locali e dalla società civile, tanto le amministrazioni del territorio, quanto l'opinione pubblica e la società civile non solo sono consapevoli di questo pericoloso fenomeno, ma ormai da diverso tempo cercano di affrontarla nei modi e con gli strumenti che gli sono più consoni.

Oltre alla legge della Regione Emilia-Romagna 28 ottobre 2016, n. 18 "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili", (c.d. Testo Unico della Legalità), di cui parleremo a breve, infatti, molte altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare, realizzate sia dalla Regione che da molti enti del territorio prima che questa legge fosse approvata, dimostrerebbero il contrario.

D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano.

Allo stesso modo, non si può neppure negare che l'opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema<sup>5</sup>.

Ritornando al Testo Unico della Legalità, con l'adozione di tale legge la Regione Emilia-Romagna ha dedicato una particolare attenzione ai progetti di promozione della legalità. Sono incentivate tutte le iniziative per la promozione della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali, ivi incluse le società a partecipazione regionale, che comprendono anche il potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Numerose disposizioni sono volte a rafforzare la prevenzione dei fenomeni di corruzione ed illegalità a partire dal settore degli appalti pubblici. Tra le misure previste:

la valorizzazione del rating di legalità delle imprese (art. 14);

la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);

la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);

il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);

---

<sup>5</sup> Già nel 2012, quindi molto prima che le forze investigative portassero a compimento l'operazione "Aemilia", due cittadini su tre non avevano nessuna difficoltà ad ammettere la presenza delle mafie nella nostra regione e quattro su dieci nel proprio comune, indicando la 'ndrangheta e la camorra' fra le organizzazioni più attive (secondo quanto risulta da una indagine demoscopica condotta nel 2012 nell'ambito delle attività del Settore sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna).



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

la riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);

la promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di favorire il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).

Ulteriori misure specifiche vengono adottate per il settore dell'autotrasporto e facchinaggio, con il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo negli ambiti della logistica, e in quelli del commercio, turismo, agricoltura e della gestione dei rifiuti, anche al fine di contrastare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento della manodopera (artt. 35-42).

Viene favorita poi una maggiore condivisione di informazioni sui controlli da parte dei corpi deputati alla protezione del patrimonio naturale, forestale e ambientale in genere, oltre al maggiore sostegno alle attività della rete del lavoro agricolo, cercando di prevenire l'insorgenza di fenomeni illeciti all'interno del contesto agricolo.

Per quanto attiene specificatamente le strategie regionali di prevenzione e di contrasto e dell'illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche, la Regione - in base all'art. 15 della l.r. n. 18 del 2016 - ha promosso l'avvio di una "Rete per l'Integrità e la Trasparenza", ossia una forma di raccordo tra i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo.

Il progetto, approvato dalla Giunta regionale d'intesa con l'Ufficio di Presidenza della Assemblea legislativa, è supportato anche da ANCI E-R, UPI, UNCEM e Unioncamere, con i quali è stato sottoscritto apposito Protocollo di collaborazione il 23 novembre 2017.

La Rete, a cui hanno aderito, ad oggi, ben 229 enti, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate e efficaci, pertanto, di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel nostro territorio. È stato anche costituito un Tavolo tecnico sul tema dell'antiriciclaggio.

Prosegue poi l'azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi della Direzione Generale Economia della Conoscenza, del Lavoro e dell'Impresa della Regione. L'adesione diviene così requisito indispensabile per l'accesso ai contributi previsti dai bandi.

Continua l'attività dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che fornisce anche assistenza tecnica alle Stazioni Appaltanti, enti e soggetti aggiudicatori del territorio regionale, per la predisposizione dei bandi, di promozione del monitoraggio delle procedure di gara, della qualità delle procedure di scelta del contraente e della qualificazione degli operatori economici.

È stato realizzato l'aggiornamento dell'Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche.

In relazione all'art. 34, della l.r. 18/2016, è continuata l'attività relativa all'aggiornamento dell'Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni.

Con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (l.r. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche. In particolare, l'articolo 2 (Legalità, imparzialità e trasparenza nelle scelte di pianificazione), oltre a ribadire che le amministrazioni pubbliche devono assicurare, anche nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio, il rispetto delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, la trasparenza e contro i conflitti di interesse, definite dalle leggi statali e dall'ANAC, introduce inoltre l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia, disciplinata dall'articolo 84 del d.lgs. 159/2011, relativamente ai soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di progetti urbanistici, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

A seguito di diversi incontri tematici e della deliberazione di Giunta n. 15 del 8 gennaio 2018, è stato sottoscritto il 9 marzo 2018 il Protocollo di intesa per la legalità negli appalti di lavori pubblici e negli interventi urbanistici ed edilizi, tra la Regione, il Commissario delegato per la ricostruzione e le nove Prefetture/Uffici territoriali del governo, operanti in Emilia-Romagna, volto ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia privata, migliorando l'interscambio informativo tra gli enti sottoscrittori, garantendo maggiore efficacia della prevenzione e del controllo, anche tramite l'estensione delle verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione. Nell'ambito di tale Protocollo, volto ad aggiornare, integrare e rinnovare l'omologo accordo siglato il 5 marzo 2012, tra la Regione e le Prefetture, oltre a recepire il nuovo Codice degli appalti pubblici, con la deliberazione di Giunta n. 2032 del 14/11/2019, è stato approvato l'Accordo attuativo dell'Intesa per la legalità firmato il 9 marzo 2018 per la presentazione alle Prefetture-UTG, attraverso il sistema informativo regionale SICO della notifica preliminare dei cantieri pubblici, di cui all'art. 26 del Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132). Tale Accordo dà anche attuazione a quanto previsto dagli art. 30 e 31, della l.r. 18/2016, in materia di potenziamento delle attività di controllo e monitoraggio della regolarità dei cantieri.

Inoltre, si prevedono anche misure indirizzate ad agevolare l'attuazione dell'art. 32 della l.r. 18/2016 sul requisito della comunicazione antimafia per i titoli abilitativi edilizi relativi ad interventi di valore complessivo superiore a 150mila euro, nonché l'attuazione delle richiamate norme della nuova legge urbanistica regionale (l.r. n. 24 del 2017) inerenti all'obbligo di informazione antimafia per i soggetti privati proponenti progetti urbanistici.

Con il Protocollo, firmato il 9 marzo 2018, per le specifiche esigenze legate al processo della ricostruzione post-sisma, fino alla cessazione dello stato di emergenza, il Commissario delegato alla ricostruzione si impegna a mettere a disposizione delle Prefetture che insistono sul cd. "cratere" (Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia) le risorse umane necessarie e strumentali con il coinvolgimento, anche ai fini della programmazione informatica, di personale esperto.

Va rimarcato che il Protocollo migliora l'interscambio informativo tra le Prefetture e le altre Pubbliche amministrazioni per garantire una maggiore efficacia e tempestività delle verifiche delle imprese interessate, ed è anche teso a concordare prassi amministrative, clausole contrattuali che assicurino più elevati livelli di prevenzione delle infiltrazioni criminali.

Va rimarcato, inoltre, che le misure di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale e mafiosa sono estese non solo all'ambito pubblico, ma anche al settore dell'edilizia privata puntando a promuovere il rispetto delle discipline sull'antimafia, sulla regolarità contributiva, sulla sicurezza nei cantieri e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme.

La Regione poi ha sostenuto un ampio spettro di azioni nell'ambito della promozione della cultura della legalità.

Nel 2020 sono stati presentati 39 progetti alla Regione, da enti locali e università, per progetti e interventi per la diffusione della legalità sul territorio emiliano, da Piacenza a Rimini, per un investimento di circa 1,6 milioni di euro: questi progetti sono stati sostenuti dalla Regione con un contributo di quasi un milione di euro, nell'ambito delle proprie politiche per la legalità e la prevenzione del crimine organizzato.

I 39 progetti, il numero più alto mai registrato in questi anni, provengono da 29 Comuni, 5 Unioni, 1 Provincia e tutte 4 le Università della Regione (Bologna; Modena e Reggio Emilia; Parma e Ferrara).



**COMUNE DI SOLIERA**  
PROVINCIA DI MODENA

Nell'ambito delle politiche della Regione per la legalità e la prevenzione del crimine organizzato, molteplici sono le iniziative culturali e i seminari proposti alle comunità, tra cui cinque corsi di formazione specialistica per operatori delle imprese e degli enti pubblici. E ancora, progetti per la costituzione di osservatori provinciali e comunali e cinque rilevanti progetti per il recupero di beni confiscati.

Si menzionano i cinque Accordi di programma con i Comuni di Calendasco (PC), Maranello (MO), Berceto (PR), Forlì e l'Unione Reno Galliera nella pianura bolognese, per la riqualificazione di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, con un finanziamento regionale complessivo di oltre 433mila euro.

Per quanto riguarda l'oggetto dei cinque Accordi sui beni confiscati, si precisa che:

quello con il Comune di Calendasco, intende trasformare il Capannone "Rita Atria" in una "Casa della cultura della legalità" per tutta la provincia di Piacenza, oltre che nella sede di varie associazioni del territorio e dell'Osservatorio Antimafia, gestito da Libera in collaborazione con il Liceo Gioia di Piacenza;

il progetto del Comune di Maranello (Mo), riguarda la seconda fase di riqualificazione di un bene immobile confiscato, per farne il luogo di graduale avvio o riavvio al lavoro di donne socialmente deboli (disoccupate o inoccupate, sole con figli, vittime di violenza);

quello con il Comune di Berceto (Pr) punta a valorizzare ulteriormente "Villa Berceto" con interventi di efficientamento energetico, struttura già trasformata negli anni scorsi, grazie al supporto della Regione, in piscina, centro idroterapico, palestra e biblioteca comunale, oltre ad ampliarne l'uso a favore degli anziani;

quello con il Comune di Forlì prevede la riqualificazione e il riutilizzo di un fabbricato con la valorizzazione di spazi abbandonati caratterizzati da elevata valenza sociale, vista la connotazione del locale, fortemente aggregativa per la realtà del quartiere;

infine quello, nella bassa pianura bolognese, con l'Unione Reno Galliera, intende dare continuità al recupero e riutilizzo per fini sociali del bene confiscato "Il Ponte", già trasformato negli anni scorsi, sempre con i finanziamenti regionali, in centro di accoglienza abitativa e presidio della Polizia Municipale di Pieve di Cento e Castello d'Argile.

Il dettaglio con cui si sono illustrati i progetti di cui sopra permette anche di dimostrare la sensibilità ai temi della legalità da parte delle diverse componenti della società emiliano-romagnola (istituzioni, associazioni private, cittadini).

A riprova di ciò, si ricorda anche che a fine luglio 2020, si è insediata in Regione Emilia-Romagna, la Consulta regionale per la legalità e la cittadinanza responsabile, organismo con funzioni conoscitive, propositive e consultive di cui fanno parte rappresentanti delle istituzioni locali e statali, del mondo del lavoro e dei settori produttivi, della società civile ed esperti degli ambiti professionali, accademici e di volontariato. Con i presidenti della Regione e dell'Assemblea legislativa regionale vi partecipano anche tutti i presidenti dei Gruppi consiliari presenti nella stessa Assemblea legislativa.

Con la costituzione della Consulta si intende così compattare, a difesa della legalità e contro la criminalità organizzata, tutto il sistema istituzionale e socioeconomico dell'Emilia-Romagna.

#### **4.2.1.2 – Il contesto provinciale**

Nella provincia di Modena è stata accertata la presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso nel tessuto economico-imprenditoriale; le inchieste giudiziarie concluse negli ultimi anni hanno dato conto della profonda infiltrazione del sodalizio nel tessuto economico, sociale e amministrativo di molte province emiliane, tra cui Modena.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Le indagini condotte dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) confermano inoltre la pluriennale presenza della criminalità organizzata campana, infiltrata nel mercato immobiliare e nelle gestioni di impresa per svolgere attività di riciclaggio, con conseguente minaccia al comparto degli appalti pubblici. Sono presenti anche infiltrazioni della criminalità organizzata calabrese e pugliese.

Concrete possibilità di infiltrazione si rilevano nei settori dell'intermediazione nel mercato del lavoro e in quello immobiliare.

Relativamente al contesto provinciale, informazioni di particolare rilievo possono essere acquisite dalla Relazione relativa al I° Semestre del 2020 del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, consultabile sul sito internet istituzionale della D.I.A.

Si riportano di seguito alcuni stralci di interesse della predetta Relazione:

Proiezioni della criminalità organizzata sul territorio nazionale  
Emilia Romagna

“Ancora una volta, il quadro che delinea le infiltrazioni della criminalità organizzata nel territorio è sostenuto dagli esiti di importanti inchieste giudiziarie nonché dal monitoraggio delle attività imprenditoriali operato dai Gruppi interforze istituiti presso tutte le Prefetture della Regione, ai fini dell'emissione delle interdittive antimafia ovvero ai fini dell'iscrizione nelle cd. “White List”.

Nello scenario in esame si è più volte descritta l'inclinazione, prettamente imprenditoriale, della 'ndrangheta in Emilia Romagna, sempre pronta a consolidare quel “sistema integrato” tra imprese, appalti e affari, che costituisce l'humus sul quale avviare attività di riciclaggio e di reinvestimento delle risorse illecitamente acquisite.

Ciò è quanto ampiamente emerso dagli atti dell'importante inchiesta giudiziaria denominata “Aemilia”, della DDA di Bologna conclusa nel gennaio 2015, che ha chiaramente documentato la pervasività della cosca cutrese GRANDE ARACRI nel tessuto socio-economico delle province di Bologna, Reggio Emilia, Modena, Parma e Piacenza.

In ambito regionale, conclamata è anche la presenza di qualificate proiezioni delle cosche reggine (BELLOCCO, IAMONTE, MAZZAFERRO), vibonesi (MANCUSO), crotonesi (oltre ai sopra citati cutresi, anche i cirotani FARAO-MARINCOLA) e di altre famiglie calabresi che, in generale, compongono una mappatura criminale complessa.

Si tratta di un contesto territoriale in cui anche cosa nostra ha sviluppato, a partire dalla fine degli anni '80, attività criminali legate al riciclaggio di denaro e al traffico di stupefacenti. Nel tempo, è stata registrata l'operatività di soggetti riferibili a cosche del palermitano, catanese e gelese, rispettivamente quelle dei CORLEONESI, dei SANTAPAOLA e dei RINZIVILLO.

Per quanto concerne la camorra, il panorama offerto dalle indagini degli ultimi anni e dalle attività preventive svolte dalle Prefetture con il supporto della DIA e delle Forze di polizia conferma ancora una volta la presenza di imprese ritenute “inquinata” dal sistema camorristico, impegnate nel settore degli appalti pubblici e riconducibili, in particolare, al clan dei CASALESI. Bologna, Reggio Emilia, Modena, Ferrara, Ravenna e Rimini sono le province ove maggiormente è stata rilevata l'influenza del cartello camorristico casertano che ha messo in campo, negli anni, proprie articolazioni operative chiamate a infiltrare il mercato immobiliare e il tessuto imprenditoriale, rivelandosi una minaccia per il comparto emiliano delle pubbliche commesse.”.

Proiezioni mafiose regionali – Specificità provinciali





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Emilia Romagna

Restante territorio regionale

“Le inchieste giudiziarie degli ultimi anni che hanno riguardato le province di Reggio Emilia, Modena, Parma e Piacenza hanno più volte dato conto della pervasiva operatività dei cutresi GRANDE ARACRI, al centro di una vera e propria politica di aggressione mafiosa al tessuto socio-economico e amministrativo, nelle citate province.

Le attività ablative, di seguito descritte, hanno rimarcato ancora una volta la permeabilità del territorio regionale ad azioni di reinvestimento e riciclaggio.”

“Sempre il 17 giugno la DIA a Firenze e Bologna, in collaborazione con i Carabinieri di Modena, Reggio Emilia e Crotone, ha proceduto all’esecuzione di un decreto di confisca nei confronti di n. 4 fratelli originari del crotonese, residenti a Reggio Emilia e a Bibbiano (RE), esponenti di primo piano della ‘ndrangheta cutrese in Emilia Romagna, sottoposti anche alla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di P.S. con obbligo di soggiorno nel comune di residenza per 5 anni. Il provvedimento ha riguardato beni del valore di oltre 13 milioni di euro, consistenti in n. 40 immobili, tra terreni e fabbricati, ubicati nelle province di Reggio Emilia, Modena, Parma, Perugia e Crotone, numerosi autoveicoli, consistenti disponibilità finanziarie, quote societarie e compendi aziendali, nonché imprese estere e conti bancari ubicati in Bulgaria e Romania, per le quali è stato attivato il collaterale canale di cooperazione giudiziaria, in materia penale. Il provvedimento scaturisce sia dagli esiti di un’attività investigativa della DIA di Firenze, che nel 2014 aveva consentito di sequestrare in via d’urgenza i beni, sia dallo sviluppo delle risultanze dell’inchiesta “Aemilia”, ad opera dei Carabinieri di Modena.”

“In ordine all’operatività della camorra nel territorio regionale, in particolare, con riferimento alla provincia di Modena, va ricordato come l’azione giudiziaria degli ultimi anni non ha impedito ai gruppi criminali riconducibili al clan SCHIAVONE di rigenerarsi, attraverso nuove leve. Una recente conferma si rinviene nell’operazione del 6 luglio 2020, conclusa dai Carabinieri con l’esecuzione di un’ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di n. 18 soggetti, sodali di una “stabile organizzazione criminale”, dediti al traffico illecito di sostanze stupefacenti con l’aggravante mafiosa, dotati di mezzi, risorse finanziarie, con un’accurata suddivisione in ruoli, diretti dal figlio di un esponente di spicco della famiglia SCHIAVONE che

fu tra i primi esponenti del clan a investire i guadagni illeciti in Emilia Romagna, segnatamente nella provincia di Modena.”

Dalle informazioni sopra riportate emerge la centralità, sul piano della lotta alla criminalità organizzata, del sistema di prevenzione antiriciclaggio e antiterrorismo, che è stato oggetto di una profonda revisione a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, di recepimento della Direttiva 849/2015/UE (c.d. “IV Direttiva antiriciclaggio”).

Più nel dettaglio, il combinato disposto degli artt. 6, comma 4, lett. h), 8, comma 1, lett. a) e 40, comma 1, lett. c) e d) del nuovo d.lgs. n. 231/2007, rafforza il già efficace sistema nazionale di prevenzione antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento al terrorismo.

A fronte degli elementi ricavabili dalla citata relazione, si evidenzia la necessità di elevare il livello di attenzione nell’ambito dell’area di rischio concernente i contratti pubblici e di introdurre un pacchetto di iniziative coordinate concepite come misure di carattere trasversale fra cui misure e obiettivi in materia di antiriciclaggio per il tramite dell’Unione delle Terre d’Argine. Al riguardo, si rimanda ai paragrafi successivi.



#### **4.2.2 – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.**

Come sottolineato nell'Allegato 1 al PNA 2019, "L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza."

Ciò premesso, l'organizzazione del Sistema di Gestione del Comune di Soliera si articola in Settori a loro volta costituiti da unità organizzative (eventuali) di secondo e terzo livello, denominate Servizi e/o Uffici e Unità Operative.

L'articolazione per Settori dell'organizzazione gestionale del Comune di Soliera, quale aggregazione di Uffici e Unità Operative, è stabilita dalla Giunta in modo funzionale alla realizzazione degli indirizzi e dei programmi poliennali di mandato che gli Organi di Governo e Controllo hanno fissato quali Ambizioni di Governo da realizzare.

I Settori si configurano come strutture organizzative:

di rilevante complessità organizzativa;

caratterizzate dall'omogeneità di intervento, di procedimento, di competenze e specializzazioni richieste rispetto alle tipologie di servizio e di risposte ai bisogni restituiti alla comunità, oppure rispetto alla natura del supporto specialistico prestato al funzionamento interno dell'organizzazione stessa;

con piena autonomia e responsabilità rispetto agli obiettivi assegnati, esercitate in cooperazione e forte coordinamento con gli altri servizi dell'organizzazione.

I Servizi, articolazioni di secondo livello, costituiscono le strutture permanenti di minore dimensione, caratterizzate da specifica competenza per materie e prodotti in ambiti più strettamente omogenei, nonché da un grado minore di autonomia operativa.

A capo di ogni Settore è posto un Responsabile incaricato dal Sindaco. Non sono previsti meccanismi di delega di funzioni gestionali (con poteri di spesa o rilascio di provvedimenti finali), poteri che fanno interamente ed esclusivamente capo ai Responsabili di Settore.

Di seguito si riporta l'indicazione dei Responsabili di Settore apicali:

- 1) Settore Affari Generali e Demografici – Responsabile Scacco Nicoletta
- 2) Settore Gestione e sviluppo del Patrimonio – Responsabile Falbo Salvatore
- 3) Settore Pianificazione e sviluppo del Patrimonio – Responsabile Falbo Salvatore
- 4) Settore Farmacia Comunale – Responsabile Loschi Simona

Il quadro relativo al contesto interno deve poi essere considerato alla luce del conferimento di funzioni e servizi all'Unione delle Terre d'Argine. In questa sede si fa integrale rinvio alle vigenti convenzioni e al contesto organizzativo dell'Unione .

Ciò premesso in merito all'organizzazione dell'ente, si espone ora la metodologia intesa a guidare la mappatura dei processi e la valutazione, ponderazione e trattamento del rischio.



Il processo di gestione del rischio di corruzione muove dalla rilevazione e dalla mappatura dei processi dell'organizzazione che sono potenzialmente a rischio di corruzione ("rischi ragionevolmente prevedibili").

Infatti, l'Autorità nell'Allegato 1 al PNA 2019, evidenzia che "L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi".

La mappatura dei processi, afferenti a ciascuna area/sottoarea, e delle relative fasi, consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio potenziale di corruzione, secondo l'accezione più ampia contemplata dalla normativa, dal PNA e dalle tecniche di gestione del rischio (risk management).

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). Ogni processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo più complesso, eventualmente con il concorso di più amministrazioni.

In ragione di quanto previsto nel PTPCT 2021-2023, il RPCT ha avviato la mappatura dell'attività svolta dall'organizzazione Comune di Soliera integrata con l'analisi dei processi di competenza dell'Unione delle Terre d'Argine. La nuova e aggiornata mappatura è stata svolta, con criterio di progressività e sostenibilità e gradualità, secondo le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2019 ed è finalizzata alla gestione del rischio corruzione a livello di ambito territoriale ottimale.

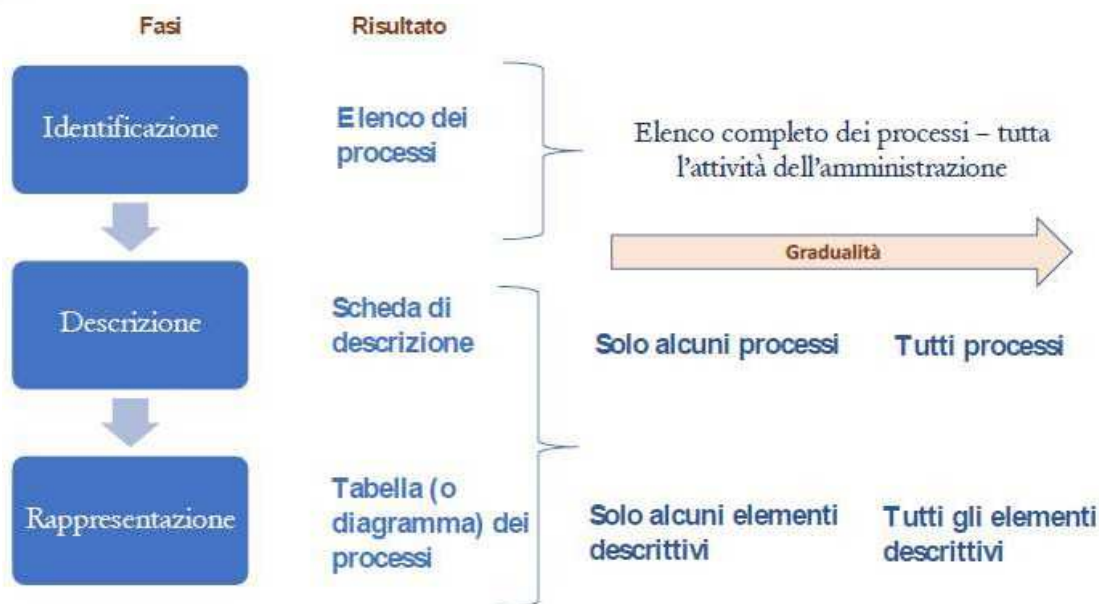
#### La mappatura dei processi

La mappatura dei processi si è articolata nelle seguenti tre fasi:

identificazione;  
descrizione;  
rappresentazione.

Per la mappatura è stato fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali, al fine di meglio identificare i processi e individuare gli elementi peculiari e i principali flussi relativi agli stessi.

La compiuta analisi dei processi è stata sviluppata in coerenza con i criteri di gradualità e sostenibilità previsti nel PNA 2019, e ad esito del processo di riorganizzazione dell'ente Unione in considerazione delle motivazioni già esposte in precedenza, tenendo conto delle seguenti fasi e relativi risultati attesi:



#### Fase 1) – Identificazione

L'identificazione dei processi è il primo passo da realizzare per uno svolgimento corretto della mappatura dei processi e consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere esaminati e descritti. In altre parole, in questa fase l'obiettivo è quello di definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

Nel PNA 2019 ANAC ha ribadito che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono a rischio.

Come già detto, in occasione dell'aggiornamento del presente PTPCT, stante la volontà di procedere ad una revisione complessiva, a livello di ambito territoriale ottimale, dell'attività svolta dall'organizzazione Comune di Soliera integrata con l'analisi dei processi di competenza dell'Unione delle Terre d'Argine, si è proceduto all'aggiornamento dell'elenco dei processi, in collaborazione con i Responsabili di Settori e i referenti dei diversi Settori/Servizi di entrambi gli Enti.

L'elenco dei processi sarà poi aggregato nelle c.d. "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi e che saranno soggette ad approfondimento ai fini della mappatura dei processi e successivo sviluppo della valutazione e trattamento del rischio.

Il PNA 2019 reca una rappresentazione esemplificativa delle aree di rischio generali e specifiche che consente di riferire le stesse alle amministrazioni ed enti interessati, fra le quali regioni ed enti locali.

Le aree di rischio individuate sono le seguenti:



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Codifica Area Rischio	Denominazione Area rischio	Area di rischio Generale	Area di rischio specifica
Area A	Acquisizione e gestione del personale	X	
Area B	Contratti pubblici	X	
Area C	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario	X	
Area D	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario	X	
Area E	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	X	
Area F	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	X	
Area G	Incarichi e nomine	X	
Area H	Affari legali e contenzioso	X	
Area I	Governo del territorio, pianificazione urbanistica e ambiente		X
Area L	Gestione dei rifiuti		X

Al fine di agevolare l'individuazione dei processi ciascuna area di rischio sarà suddivisa, laddove possibile, in sotto-aree, e a ciascun processo sarà associata una codifica.

La mappatura dei processi, afferenti a ciascuna area/sotto-area, e delle relative fasi, consentirà l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio potenziale di corruzione, secondo l'accezione più ampia contemplata dalla normativa, dal PNA e dalle tecniche di gestione del rischio (risk management).

Le priorità di approfondimento delle aree di rischio, in considerazione del fatto che è stata avviata una integrale revisione della mappatura delle attività sono definite in coerenza con la Tabella 3 dell'All. 1 al PNA 2019 che identifica le aree di rischio "principali".

#### Fase 2) - Descrizione

Dopo aver identificato i processi, come evidenziato nella fase 1, è opportuno comprenderne le modalità di svolgimento attraverso la loro descrizione (fase 2). Ai fini dell'attività di prevenzione della corruzione, la descrizione del processo è una fase particolarmente rilevante, in quanto consente di identificare più agevolmente le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi.

Il risultato di questa fase è, dunque, una descrizione dettagliata del processo.

Ferma restando l'utilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica dei processi dell'amministrazione nei termini indicati nel Box 4 dell'Allegato 1 al PNA 2019, l'ANAC ha precisato





che tale risultato può essere raggiunto in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.

### Fase 3) - Rappresentazione

L'ultima fase della mappatura dei processi (fase 3) concerne la rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Esistono varie modalità e approcci per rappresentare il processo, tra cui la rappresentazione grafica attraverso l'utilizzo di diagrammi di flusso e la rappresentazione sotto forma tabellare.

La revisione della mappatura dei processi è propedeutica al raggiungimento dei seguenti obiettivi: mappare correttamente e adeguatamente i processi "a rischio" in relazione alla natura, all'attività e al contesto esterno e interno dell'organizzazione;

identificare i processi sensibili in modo sufficientemente analitico e dettagliato per rappresentare i rischi di corruzione ad essi connessi.

La revisione integrale della mappatura prelude ad una significativa innovazione del processo di valutazione, ponderazione e trattamento del rischio.

Ulteriore obiettivo da raggiungere, secondo un principio di gradualità e progressività, è quello finalizzato ad una significativa innovazione del processo di valutazione, ponderazione e trattamento del rischio secondo la metodologia espressa nell'Allegato 1 al PNA 2019.

### La valutazione del rischio

Tenuto conto delle indicazioni contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019, la valutazione del rischio rappresenta "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)".

Ciò premesso, la valutazione del rischio consta di tre fasi:

l'identificazione;

l'analisi;

la ponderazione.

### Fase a) – Identificazione

L'identificazione degli eventi rischiosi persegue lo scopo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi individuati presso l'ente e tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Imprescindibile, ai fini di una corretta e completa identificazione degli eventi rischiosi relativamente ai processi individuati, è il supporto al RPCT da parte dei Dirigenti/Responsabili e dei referenti dei diversi Settori/Servizi.

Ai fini dell'identificazione del rischio è necessario definire l'oggetto di analisi e utilizzare opportune tecniche di identificazione unitamente ad una pluralità di fonti informative.

Nell'ottica di un adeguamento graduale e sostenibile alle nuove indicazioni metodologiche introdotte con il PNA 2019, ai fini del presente Piano l'oggetto di analisi sarà rappresentato dal singolo processo.

Relativamente alla tecnica adottata per l'individuazione degli eventi corruttivi, si prenderà in considerazione l'analisi dei flussi relativi a ciascun processo, intesa quale insieme delle attività e fasi di



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

un processo, dei loro collegamenti, in termini di input e output e delle relative responsabilità. Attraverso tale analisi, condotta in sede di revisione della mappatura, sarà possibile procedere ad una migliore identificazione dei momenti in cui si potrebbero verificare gli eventi rischiosi e/o di eventuali vulnerabilità del processo.

Per quanto riguarda le fonti informative da utilizzare ai fini dell'identificazione degli eventi rischiosi, saranno prese in considerazione:

le risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno;

le risultanze emerse nella mappatura dei processi (flussi di processo), svolta in collaborazione con Dirigenti/Responsabili e referenti di ciascun Settore/Servizio;

incontri (o altre forme di interazione) con i Dirigenti/Responsabili di Servizio, personale incaricato di posizione organizzativa, rete dei referenti e personale dell'amministrazione che abbia conoscenza diretta sui processi e quindi delle relative criticità;

le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dall'RPCT;

le risultanze dei controlli interni;

eventuali segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o tramite altre modalità;

l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione oppure in altre amministrazioni o enti che possono emergere dal confronto con realtà simili;

la consultazione del registro dei rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa al Comune di Soliera.

Gli eventi rischiosi, che saranno individuati nell'ambito di apposite sessioni di risk assessment utilizzando le tecniche e le fonti informative sopra citate, saranno formalizzati, mediante l'adozione di un apposito registro/catalogo degli eventi rischiosi, in fase degli aggiornamenti del presente Piano.

#### Fase b) - Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha una duplice finalità:

analizzare i fattori abilitanti della corruzione, in modo tale da addivenire a una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati;

stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio;

Relativamente all'analisi dei fattori abilitanti, intesi quali fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti e/o eventi corruttivi, essa riveste un ruolo di primo rilievo nel sistema di gestione del rischio, dal momento che agevola e consente l'individuazione delle misure specifiche di trattamento ritenute più efficaci ed appropriate in funzione di prevenzione del rischio.

Premesso che i fattori abilitanti possono essere, a fronte di ogni evento rischioso individuato, molteplici e combinati tra loro, di seguito se ne riportano alcuni a titolo esemplificativo:

monopolio di potere, inteso come esercizio prolungato ed esclusivo delle responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto (ad esempio un funzionario responsabile o addetto al processo o a una attività chiave dello stesso da un numero eccessivo di anni, titolare di un insieme di informazioni non accessibili o parzialmente accessibili ad altri funzionari);

inadeguatezza della regolazione del processo, intesa in termini di mancato rispetto del principio di distinzione tra direzione politica e direzione amministrativa, di mancanza di chiarezza normativa o di eccessiva discrezionalità (ad esempio eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

normativa di riferimento, assenza di predeterminazione di criteri generali e oggettivi, assenza di una procedura scritta);  
eccessiva complessità del processo e/o presenza di eccessivi oneri burocratici, intesa come eccessiva complessità sul piano delle procedure, degli uffici coinvolti, della documentazione richiesta, una scarsa o nulla informatizzazione del processo, ecc.;

opacità, per assenza o carenza di trasparenza del processo;

assenza o carenza di controlli amministrativi, interni o esterni all'Amministrazione;

non adeguata formazione, informazione e responsabilizzazione degli addetti, intesa in termini di inadeguatezza o assenza di competenze professionali e/o di scarsa circolazione delle informazioni, cattiva organizzazione, ecc.;

inadeguata diffusione della cultura della legalità, intesa in termini di rispetto delle norme in materia di conflitti di interessi, di imparzialità, di quanto previsto dal Codice di comportamento nazionale e adottato dall'Ente e delle disposizioni e delle misure, generali e specifiche, del PTPCT;

natura o rilevanza degli interessi coinvolti nel processo, intesa in termini di appetibilità dei benefici derivanti dal processo, che possono esporre a corruzione o pressioni anche da parte della criminalità organizzata.

Pertanto, per ogni evento rischioso identificato nel corso degli incontri, il gruppo di lavoro costituito dal RPCT e dai Responsabili e referenti di ciascun Settore/Servizio, procederà all'analisi dei relativi fattori abilitanti.

Per quanto riguarda, invece, la fase di stima del livello di esposizione al rischio dei processi e delle relative attività al rischio, è bene precisare che la definizione del predetto livello di esposizione risulta essere anch'essa di rilevante importanza, dal momento che consente di individuare i processi e/o le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione e il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia in fase di monitoraggio.

Come indicato nell'Allegato 1 al PNA 2019 e ferma restando l'applicazione di un criterio generale di prudenza atto ad evitare la sottostima del rischio, ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario procedere:

alla scelta dell'approccio valutativo;  
all'individuazione dei criteri di valutazione;  
alla rilevazione dei dati e delle informazioni;  
alla formulazione di un giudizio sintetico

Relativamente all'approccio valutativo, l'Allegato 1 al PNA 2019 afferma chiaramente che l'allegato 5 al PNA 2013 non deve essere più considerato quale riferimento metodologico da seguire, consigliando l'adozione di un approccio valutativo di tipo qualitativo, in base al quale "l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici".

Tale tipo di indicazione trae origine dalla considerazione per cui, ad oggi, non si dispone di serie storiche particolarmente complete ed affidabili per effettuare analisi di natura quantitativa nell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), e che tale tipologia di analisi richiederebbe competenze assenti in molte amministrazioni.

Nel contesto di un approccio valutativo di tipo qualitativo, l'Allegato 1 al PNA 2019 promuove il ricorso ai c.d. "indicatori di rischio" (key risk indicators), quali indicatori in grado di fornire indicazioni sul



livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti. Inoltre, viene precisato che in ogni caso “le amministrazioni possono utilizzare anche altre metodologie di valutazione dell’esposizione al rischio, purché queste siano coerenti con l’indirizzo fornito nel presente allegato e adeguatamente documentate nei PTPCT”.

È comunque necessario, indipendentemente dalla metodologia prescelta e al fine di pervenire ad una stima del rischio corrispondente al dato reale, che le valutazioni svolte siano supportate da motivazioni basate su informazioni e dati oggettivi.

Ciò detto, aderendo all’approccio valutativo di tipo qualitativo suggerito da ANAC e al fine di stimare il livello di esposizione al rischio di ciascun processo/attività mappato ad esito della revisione della mappatura, si introduce presso l’Ente una nuova metodologia di natura valutativa, dando un più ampio spazio alla motivazione della valutazione e al confronto con i responsabili dei processi.

Per la scelta della metodologia di risk assessment sono state valutate e comparate diverse opzioni, tenendo conto delle alternative elencate nell’ambito della norma internazionale ISO relativa alle tecniche di valutazione del rischio (IEC 31010:2019). In particolare, sono state considerate quelle tecniche applicabili a tutte e tre le fasi di risk assessment: identificazione, valutazione e ponderazione del rischio.

Si è quindi optato per introdurre diversi elementi dell’approccio di tipo “Bow Tie” per l’analisi del rischio, tenendo altresì conto delle indicazioni e linee guida fornite dal Global compact delle Nazioni Unite in materia di prevenzione della corruzione.

Con riferimento alla fase di misurazione del rischio, il Global Compact Management Model definisce:

- rischio inerente: il rischio che grava su un’organizzazione in assenza di qualsiasi azione in grado di alterare la probabilità e/o l’impatto del rischio stesso; rappresenta l’impatto lordo di un fattore di rischio, cioè la massima perdita realizzabile in seguito al suo manifestarsi e alla mancanza di azioni tese a limitarne gli effetti;

- rischio residuo il rischio che rimane dopo la risposta al rischio, cioè dopo l’effettiva implementazione delle azioni tese alla mitigazione del rischio inerente. La differenza tra i benefici dell’azione e gli effetti complessivi che i fattori di rischio hanno sugli obiettivi aziendali determina il rischio residuo, cioè l’impatto netto riconducibile ai fattori di rischio.

Il processo di valutazione dei rischi dovrà focalizzarsi prima sui rischi inerenti e successivamente, dopo lo sviluppo di adeguate risposte al rischio, su quelli residui.

Le dimensioni da valutare sono:

1. il rischio inerente, che rappresenta il livello totale di rischio associato ad ogni schema corruttivo, senza considerare l’efficacia delle misure preventive già adottate. Le dimensioni del rischio inerente sono:

a. probabilità: eventualità che il rischio si verifichi.

b. impatto: conseguenze derivanti dal verificarsi del rischio.

Il valore complessivo del rischio inerente è dato dalla combinazione delle due dimensioni suindicate (probabilità e impatto);

2. il grado di efficacia delle misure preventive già adottate, il cui livello di efficacia incide in misura maggiore o minore sul contenimento del rischio;

3. il rischio residuo, il cui valore è dato dal confronto tra il valore del rischio inerente e il livello di efficacia/inefficacia delle misure preventive già adottate.

Nella fase di misurazione del livello di esposizione al rischio si procederà alla:

1. misurazione del livello totale del rischio inerente, pervenendo ad una stima complessiva di esposizione al rischio sulla base della combinazione dei valori di Probabilità e Impatto;

2. analisi delle misure preventive già adottate e valutazione della relativa efficacia;



3. misurazione del rischio residuo, quale combinazione del rischio inerente e delle misure preventive già adottate.

Il rischio iniziale (o inerente) di ciascun processo viene stimato in riferimento ai seguenti ambiti di analisi:

Stima della probabilità del verificarsi dell'evento rischioso (Key Risk Indicators)

- Rilevanza esterna e livello di interesse "esterno"
- Grado di discrezionalità del processo
- Grado di segregazione delle funzioni e di pluralità di attori nell'adozione delle scelte e nella relativa attuazione
- Opacità del processo decisionale
- Complessità dell'attività amministrativa relativa al processo
- Presenza di contenzioso riferibile alle attività e fasi del processo
- Presenza di rilievi formulati da funzioni di controllo interno ed esterno
- Grado di attuazione delle misure generali di prevenzione

Stima dell'impatto del verificarsi dell'evento rischioso (Key Risk Indicators)

- Impatto sulla programmazione: eventuali conseguenze sui risultati attesi della programmazione strategica (DUP o altri documenti di analogo livello)
- Impatto reputazionale: eventuali conseguenze sull'immagine dell'amministrazione determinato dal verificarsi di un evento rischioso relativo al processo
- Impatto economico: eventuali conseguenze sulle risorse (entrate/spese)
- Impatto organizzativo: eventuali conseguenze di un blocco del processo sull'organizzazione e/o sulla continuità di un servizio
- Impatto "sociale": eventuali conseguenze sui destinatari/stakeholders di processo

La scala di graduazione del rischio ai fini del giudizio sintetico è strutturata sui seguenti livelli:

- rischio basso;
- rischio medio;
- rischio alto.

Per i processi individuati con rischio basso non sono definite misure specifiche ulteriori a quelle generali; per tutti gli altri livelli di rischio dovranno essere previste le misure aggiuntive in un'ottica di miglioramento continuo e di rafforzamento progressivo dei livelli di presidio.

Fase c) – Ponderazione del rischio

Attraverso la ponderazione del rischio, si persegue l'obiettivo di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi sottoporre a trattamento, incluse le priorità di attuazione.

Pertanto, la ponderazione del rischio mira a stabilire:  
le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;





le priorità di trattamento dei rischi.

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, ad esito della fase di valutazione del rischio, il RPCT procederà, in collaborazione con i Responsabili di Settore e referenti rispettivamente competenti, ad un'analisi delle diverse opzioni individuabili per ridurre l'esposizione al rischio dei processi/attività, nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa.

In questa fase di analisi il gruppo di lavoro terrà in considerazione, con riferimento al rischio in esame, l'incidenza sul rischio (intesa in termini di efficacia ai fini della riduzione del rischio) di eventuali misure generali e specifiche di trattamento già in essere nonché di misure di presidio e controllo esistenti (ad esempio protocolli interni procedurali e/o comportamentali). Tanto al fine di procedere (o eventualmente non procedere) con l'adozione delle misure ritenute necessarie in considerazione del c.d. "rischio residuo".

Invece, per quanto la definizione delle priorità di trattamento, l'impostazione delle azioni di prevenzione terrà conto del livello di esposizione al rischio determinato ad esito della fase di valutazione del rischio stesso. Si procederà, pertanto, partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata (con livello di esposizione Alto) fino ad arrivare al trattamento di quelle che si caratterizzano per un'esposizione più contenuta.

#### Il trattamento del rischio

Il trattamento del rischio rappresenta quella fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'Ente è esposto e si programmano le modalità della loro attuazione.

Come specificato nel PNA 2019, in relazione alla loro portata "le misure possono definirsi "generali" quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente; "specifiche" laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e pertanto devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento".

Le principali tipologie di misure che possono essere individuate, sia come generali che specifiche, sono le seguenti:

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

Il piano del trattamento del rischio del Comune di Soliera, la cui attuazione è condivisa con l'Unione delle Terre d'Argine in ragione del conferimento, in gestione associata, di numerose funzioni e servizi, è articolato in due parti:

Parte I – misure di trattamento trasversali valide per l'intera organizzazione, così come dettagliate nel prosieguo della presente Sezione I.



Parte II – misure di trattamento specifiche, che saranno individuate e programmate in occasione dell’adozione degli aggiornamenti al presente Piano, a seguito dell’iter riorganizzativo dell’Unione e in conseguenza degli esiti della fase di valutazione del rischio da condursi sulla base della nuova metodologia sopra descritta.

### **4.3 Parte I – Misure di trattamento trasversali**

#### **4.3.1. Controlli interni**

Un supporto determinante nel perseguimento degli obiettivi del presente Piano deve essere fornito dal sistema dei controlli interni di cui al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, il quale ha - come noto - rafforzato la struttura dei controlli, “interni” ed “esterni sulla gestione”, negli Enti locali.

La riforma del sistema dei controlli avviata con il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, e rafforzata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, impone che detto sistema sia integrato e completato con gli strumenti previsti dai principi generali di revisione aziendale e, con particolare riferimento alla politica di prevenzione della corruzione, sia ispirato a modelli di risk management caratterizzati dalla promozione della cultura del rischio all’interno dell’organizzazione, dalla introduzione di sistemi di identificazione degli eventi rilevanti, strumenti di analisi, valutazione e trattamento del rischio, dalla previsione di strutture di auditing, di assetti di risposte al rischio, piani di comunicazione e circolazione interna ed esterna delle informazioni (trasparenza interna ed esterna).

Il PNA 2016 ha ribadito che la gestione del rischio di corruzione è realizzata assicurando l’integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata. Nel PNA 2019 si evidenzia che le indicazioni del Piano Nazionale non devono comportare l’introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un’ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell’organizzazione e dell’attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa.

Il Comune di Soliera avvierà, in sinergia con l’Unione delle Terre d’Argine e il Comune di Carpi e a livello di ambito territoriale ottimale, un percorso graduale finalizzato alla creazione di un effettivo “Sistema integrato” delle diverse tipologie di controllo, nel perseguimento dei seguenti obiettivi:  
definire strumenti e modalità di raccordo con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione;  
integrare compiutamente le differenti tipologie di controllo all’interno di un sistema coerente ed efficace;  
implementare misure di controllo ispirate a principi generali di revisione aziendale e a modelli di risk management caratterizzati dalla promozione della cultura del rischio all’interno dell’organizzazione.



#### 4.3.1.1 Informatizzazione dei processi

L'informatizzazione dei processi consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità delle istanze di processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase.

La transizione dalla gestione analogica del procedimento amministrativo al digitale, attraverso il fondamentale passaggio della produzione aziendale di documenti e atti amministrativi in originale digitale e la tracciabilità degli interventi dei singoli dipendenti, offre garanzie significative in termini di monitoraggio dei tempi, accertabilità delle responsabilità individuali e immodificabilità dei documenti.

L'informatizzazione dei processi afferisce all'ambito più ampio della disciplina del Business Process Management (il BPM nasce per migliorare i processi, non semplicemente per automatizzarli, configurandosi, così, come una metodologia di organizzazione aziendale orientata al controllo informatico dei processi), che coniuga le esigenze dell'organizzazione aziendale con l'automazione dei processi ed ancora con l'utilizzo delle informazioni acquisite ai fini del controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione e della trasparenza. Costituisce, pertanto una misura importante anche nell'ambito della strategia di prevenzione del rischio di corruzione.

L'obiettivo è quello di pianificare un percorso di progressiva informatizzazione dei procedimenti, di integrazione e omogeneizzazione dei software gestionali in linea con i nuovi paradigmi dell'evoluzione informatica.

I risultati attesi con l'introduzione di un sistema informatizzato di gestione dei processi sono:

- tracciamento dei singoli procedimenti nei passaggi fondamentali;
- ampia disponibilità di dati sui processi da utilizzare ai fini dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile, del controllo di gestione e del controllo sulla platea dei fornitori dell'ente in funzione anticorruzione;
- migliore coordinamento ed integrazione del lavoro svolto dalle strutture dell'ente;
- attribuzione chiara e puntuale delle responsabilità nello sviluppo del processo;
- immodificabilità di atti e documenti;
- archiviazione, attraverso lo strumento del polo archivistico regionale, di dati e atti amministrativi con garanzia di conservazione nel tempo.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024, da realizzare in collaborazione con l'Unione delle Terre d'Argine cui sono conferite le funzioni in materia di servizi informatici:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Dispiegamento in produzione software SUAP.	Dirigente SIA UTdA	Gennaio 2022	Gestione informatizzata del Suap
2	Dispiegamento in produzione software Sportello Unico Edilizio ( SUE)	Dirigente Sia UTDA	Giugno 2022	Gestione informatizzata del SUE.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

3	Attivazione del modulo trasparenza della nuova suite integrata “ Cityware”	Dirigente SIA UTdA RPCT	Dicembre 2022	Operatività dei moduli.
4	Somministrazione di sintetica formazione relativa al modulo trasparenza della nuova suite integrata “Cityware”	Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2022	Somministrazione di apposita formazione tramite sessioni video ed apposita guida.
5	Elaborazione linee guida disciplinanti le norme di comportamento sull’utilizzo degli strumenti informatici dell’Ente	Dirigente SIA UTDA	dicembre 2022	Approvazione documento

#### 4.3.1.2 Trasparenza

La trasparenza è una misura di prevenzione, perché rende maggiormente controllabili (anche dall’esterno) i processi dell’amministrazione. Le misure di trasparenza aumentano il livello di accountability nella organizzazione e riducono gli spazi di discrezionalità, che rendono possibile l’uso distorto dei processi pubblici.

Da questo punto di vista essa, infatti, consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'amministrazione e, per tal via, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e, per tal via, se ci sono dei "blocchi" anomali del procedimento stesso;
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e, per tal via, se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie;
- la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti (fermi restando, sul punto, i pronunciamenti della Corte Costituzionale degli ultimi anni) e, per tal via, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato.

La legge 6 novembre 2012 n. 190 (recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”) ha fatto del principio di trasparenza uno



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione. Successivamente, la relativa disciplina è stata riorganizzata dal d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”) e dal d.lgs. 97/2016.

La novella del 2016 ha stabilito che un contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l’attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l’integrità (PTTI), per effetto della nuova disciplina, comporta che l’individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come “apposita sezione”. Quest’ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l’adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

L’impianto integrato delle misure in materia di anticorruzione e trasparenza, in attuazione delle previsioni normative introdotte dal d.lgs. 97/2016, è confermato nel presente Piano con specifico riferimento alla Sezione II, cui integralmente si rinvia.

Già con il precedente Piano 2022-2024 si è proceduto ad effettuare una complessiva rivisitazione della struttura della sezione della trasparenza. Le categorie di dati inseriti e/o da inserire all’interno del sito istituzionale, nella sezione “Amministrazione Trasparente”, sono indicate nell’Allegato A) alla Sezione II, che tiene conto anche delle modifiche intervenute con legge n. 160/2019 e degli ulteriori provvedimenti normativi e pronunce citati al par. 1.2 della Sezione II. Il tutto, nelle more dell’implementazione completa di specifico gestionale integrato con il software atti e contabilità.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Verifica Aggiornamento All. A) – Sez Trasparenza – disposizioni normative e indicazioni ANAC 2021	RPCT	Dicembre 2022	Aggiornamento all. A) al PTPCT
2	Somministrazione formazione specifica in materia di trasparenza	RPCT tramite piattaforma Self	2022 – 2023-2024	Erogazione formazione
3	Attivazione del modulo trasparenza della nuova suite integrata Cityware e relativa formazione.	RPCT Dirigente SIA UTdA/	Dicembre 2022	Vedi .Obiettivi informatizzazione processi.
4	Rivisitazione complessiva degli incaricati alla pubblicazione dei dati e delle informazioni a seguito dell’implementazione del gestionale	Dirigente SIA UTdA/ RPCT	2022-2023	Aggiornamento all. A) al PTPCT





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

#### **4.3.1.3 Codice di comportamento**

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

In attuazione della previsione normativa è stato emanato il D.P.R. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

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

L'articolo 54 del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190/2012, dispone che la violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.

Il Comune di Soliera ha approvato il codice di comportamento integrativo dei dipendenti con deliberazione della Giunta Comunale n. 5 del 23/01/2014.

Il codice di comportamento costituisce un indispensabile strumento volto a completare e integrare in modo sinergico le misure di prevenzione della corruzione. Il codice è uno strumento complementare al PTPCT. Il fine è quello di tradurre gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPCT persegue con misure di tipo oggettivo e organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni) in doveri di comportamento di lunga durata dei dipendenti.

Nell'ambito dell'aggiornamento 2015 al PNA, l'ANAC ha individuato la necessità di una revisione dei codici di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni, sulla base di una riflessione adeguata che porti all'adozione di norme destinate a durare nel tempo. A questo fine, l'Autorità si è riservata di dettare specifiche Linee Guida sulla revisione dei codici.

Con deliberazione n. 177 del 19 febbraio 2020 ANAC ha emanato nuove Linee guida di carattere generale, al fine di promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento presso le amministrazioni proprio per il valore che essi hanno sia per orientare le condotte di chi lavora



nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Revisione del codice di comportamento in conformità alle linee guida emanate dall'ANAC	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Tutti i Responsabili di Servizio	Dicembre 2022	Approvazione nuovo codice di comportamento
2	Attività di divulgazione dei contenuti del codice di comportamento aggiornato	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Tutti i Responsabili di Servizio	Entro 120 giorni dall'approvazione del Codice.	80 % del personale interessato

#### 4.3.1.4 Formazione in tema di anticorruzione

La formazione in materia di integrità e anticorruzione è uno degli strumenti più utilizzati e raccomandati sia a livello internazionale sia a livello nazionale per contrastare il fenomeno corruttivo.

Nel PNA 2019, l'Autorità raccomanda una programmazione e attuazione della formazione orientata all'esame dei casi concreti calati nel contesto delle singole amministrazioni, nonché in grado di favorire la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti in materia di prevenzione della corruzione. Altresì, la stessa Autorità fornisce alcune indicazioni di carattere generale in tema di formazione, tra cui:

strutturare la formazione su due livelli: uno generale e uno specifico, definendo in tal modo percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono e ai rischi corruttivi agli stessi connessi;

includere nei percorsi formativi anche il contenuto dei codici di comportamento e dei codici disciplinari; tenere conto, relativamente alla formazione sui temi dell'etica, della legalità e dell'anticorruzione, del contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e/o formativi in house;

monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza, anche attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

In relazione all'anno 2022/2023, si è assunta la determinazione di somministrare una formazione di base, a livello generale, sulla normativa in materia di anticorruzione, rivolta ad una ampia gamma di dipendenti del Comune di Soliera. In particolare, la formazione di livello generale sarà concepita per soddisfare fabbisogni formativi di ampio respiro e con riferimento a temi di fondo delle politiche di prevenzione. La formazione di base dovrà essere erogata attraverso modalità e-learning (utilizzo della connessione in rete per la fruizione dei materiali didattici veicolati su una "piattaforma tecnologica"), nell'ambito dei servizi forniti gratuitamente dalla Regione Emilia Romagna sulla piattaforma "Self".

Per l'esercizio 2022, in considerazione della particolare condizione determinata dall'emergenza COVID-19, l'attività formativa ha visto l'utilizzo dei servizi forniti gratuitamente dalla Regione Emilia Romagna sulla piattaforma "Self" o tramite altri organismi di formazione, sempre in modalità e-learning.

Per gli esercizi successivi, i fabbisogni formativi saranno individuati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione in raccordo con il Dirigente del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine e con i Responsabili di Settore, ciascuno in ragione del personale di propria afferenza, con l'obiettivo di integrare compiutamente la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza in un quadro di pianificazione complessiva pluriennale di soddisfacimento dei fabbisogni formativi di Ente.

Quanto ai soggetti destinatari, la formazione in tema di anticorruzione potrà essere articolata su due livelli:

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti;

livello specifico, rivolto al Responsabile per la prevenzione della corruzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai Responsabili di Settore e funzionari addetti alle aree a rischio e a tutti coloro cui, in generale, siano attribuiti compiti di particolare rilievo in materia di prevenzione della corruzione.

Il personale da inserire nei percorsi formativi sarà individuato tenendo presente il ruolo affidato a ciascun soggetto e le aree a maggior rischio di corruzione individuate nel PTPCT.

L'ente provvederà a monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia. Il monitoraggio potrà essere realizzato attraverso questionari rivolti ai soggetti destinatari della formazione. Le domande potranno riguardare le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

La formazione sulla normativa anticorruzione e trasparenza e sulle modalità operative di attuazione degli strumenti di pianificazione adottati dall'Ente sarà erogata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione o da altri soggetti interni ed esterni. I percorsi formativi su ambiti di materia settoriali (es. appalti pubblici, conferimento di incarichi, ecc.) saranno erogati da soggetti esterni alle Amministrazioni.

I contenuti della formazione saranno definiti in accordo con l'articolazione su due livelli (generale e specifico) di cui sopra, in modo da modulare l'offerta formativa secondo le particolari esigenze dei destinatari. Pertanto, la formazione riguarderà:

a livello generale, l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

a livello specifico, le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto (o categoria di soggetti) nell'Amministrazione.

I canali e strumenti da utilizzarsi per l'erogazione della formazione saranno modulati in base alle specificità dei contenuti, dei destinatari e di altre circostanze rilevanti in relazione all'esigenza formativa da soddisfare. In particolare le forme di erogazione potranno comprendere: partecipazioni a corsi o seminari esterni; incontri di formazione interni; acquisizione o predisposizione di specifici materiali di studio e loro diffusione; affiancamento, da parte di personale esperto, del personale di nuova acquisizione o assegnazione.

La quantificazione dei tempi da dedicare alla formazione in tema di prevenzione della corruzione sarà determinata in base alle specificità dei contenuti, dei destinatari, e di altre circostanze rilevanti in relazione all'esigenza formativa da soddisfare.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Formazione tramite piattaforma regionale "Self" o altro analogo strumento	RPCT	2022-2023-2024.	Almeno 80% del personale in servizio
2	Analisi strutturata dei fabbisogni formativi del Comune di Soliera, UTdA e altri comuni aderenti tramite nuovi strumenti informatizzati di indagine (questionari survey rete intranet)	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Segretario Generale Direttore Generale Tutti i Dirigenti/Responsabili di Servizio dei Comuni aderenti all'Unione e dell'UTdA	dicembre 2022	Somministrazione di apposito questionario nella rete intranet e analisi della rilevazione
3	Definizione del Piano della formazione 2022-2024, sulla base dell'analisi di cui all'obiettivo 2	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Segretario Generale Direttore Generale UTdA	Dicembre 2022 –	Approvazione del piano 2022-2024.
4	Integrazione piano di	RPCT	2022-2023	Approvazione piano della



	formazione in materia di anticorruzione e trasparenza nell'ambito del piano di formazione dell'Ente		–	formazione 2022-2024 integrato con la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza
5	Attuazione del piano di formazione specifico in materia di anticorruzione e trasparenza	RPCT	2022-2023-2024	Somministrazione della formazione interna ed esterna ai dipendenti individuati, per ruolo e funzioni, nel piano della formazione

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

Il whistleblower è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità. Il whistleblowing consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni. Tali procedure sono già da tempo in uso presso altri ordinamenti come strumento finalizzato a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, l'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012, ha inserito, nel d.lgs. n. 165/2001, l'art. 54-bis, relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, successivamente modificato dall'art. 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179 "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

Per maggiore chiarezza, di seguito, si riporta il testo dell'appena citato disposto normativo:

"1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave”.

La legge garantisce in sostanza al dipendente che segnala illeciti: (a) la tutela dell'anonimato; (b) il divieto di discriminazione o ritorsione; (c) la sottrazione della denuncia al diritto di accesso.

È altresì previsto un apposito apparato sanzionatorio in caso di violazione delle norme poste a tutela del dipendente.

Sotto la vigenza della precedente disciplina, ANAC aveva adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, recante “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

La legge n. 179/2017 ha demandato espressamente all'ANAC l'emanazione di apposite Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni, ove verrà anche previsto l'utilizzo di modalità informatiche nonché la promozione del ricorso a strumenti di crittografia per garantire sia la riservatezza dell'identità del segnalante che il contenuto delle segnalazioni e relativa documentazione.

L'Autorità con Delibera n. 469 del 09/06/2021 ha emanato le nuove "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)", modificate con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 21 luglio 2021 "Errata corrige".

Le nuove Linee Guida, emanate sulla base di quanto previsto dall'art. 54-bis, comma 5, del d.lgs. 165/2001, approfondiscono i profili relativi all'art. 1 della legge n. 179/2017 concernete le segnalazioni effettuate in ambito pubblico, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 3 della precitata legge. Attraverso le stesse, ANAC fornisce alle pubbliche amministrazioni, nonché agli altri enti tenuti per legge a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite che attengono all'amministrazione di appartenenza, indicazioni sull'applicazione della normativa in materia di whistleblowing, con riferimento all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, alla modalità di gestione delle segnalazioni nonché in riferimento agli obblighi di carattere applicativo derivanti dalla corretta applicazione della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali.

Con specifico riferimento alla procedura di gestione delle segnalazioni, nelle citate Linee Guida ANAC afferma che "La tutela del whistleblower rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione da introdurre nel PTPCT di ogni amministrazione. Il PTPCT può anche rinviare, per maggiori dettagli, ad un apposito atto organizzativo adottato dall'organo di indirizzo. In ogni caso l'amministrazione è tenuta a disciplinare, in conformità alle presenti Linee guida, le modalità, preferibilmente informatiche, per la ricezione e la gestione delle segnalazioni, definendo, tra l'altro, i tempi e i soggetti responsabili".

Prosegue affermando altresì che "Nel PTPCT, o nell'atto organizzativo, è opportuno anche pianificare iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare la finalità dell'istituto del whistleblowing e la procedura per il suo utilizzo (quali ad esempio comunicazioni specifiche, eventi di formazione, newsletter e portale intranet)".

Ciò premesso, l'Amministrazione conformerà il proprio operato alle citate nuove Linee Guida, sulla base delle indicazioni e prescrizioni contenute nelle stesse.

Con riferimento alla gestione informatizzata del processo, quale "strada" prioritaria da seguire anche in relazione alla necessità di tutelare la riservatezza del segnalante, si rappresenta che in applicazione degli obiettivi assegnati nell'ambito del PTPCT 2019-2021 del Comune di Carpi, il Settore Sistemi Informativi Associati dell'Unione delle Terre d'Argine ha effettuato ripetuti test sul software ANAC "openwhistleblowing", con riferimento alle versioni aggiornate rilasciate nel corso dell'esercizio, riscontrando ad esito delle analisi condotte significative problematiche, soprattutto in relazione alle esigenze di riservatezza, rispetto agli standard e direttive ANAC. L'esito dell'analisi è stato formalizzato in apposita relazione prot. n. 63778/2019 del 11/11/2019. In coerenza con le valutazioni contenute nella relazione da ultimo citata, nel corso del 2020, il SIA ha effettuato analisi di mercato su soluzioni tecniche alternative.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Il medesimo Settore, in attuazione di specifico obiettivo contenuto nel PTPCT 2020/2022 dell'Unione delle Terre d'Argine, ha, quindi, proceduto, all'acquisto di apposito software per la gestione delle segnalazioni per l'Unione delle Terre d'Argine ed i Comuni ad essa aderenti, in concomitanza con l'adozione delle nuove Linee guida in materia da parte di ANAC.

Alla luce di quanto sopra esposto, nelle more dell'adozione di apposito atto organizzativo volto a recepire le indicazioni fornite da ANAC con le recenti Linee guida e successiva implementazione della piattaforma acquistata per la gestione delle segnalazioni, la procedura di gestione delle segnalazioni al RPCT in base all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 continuerà a svolgersi sulla base delle modalità attualmente vigenti.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Configurazione e attivazione operativa del gestionale per la segnalazione in forma anonima di eventi corruttivi	RPCT Dirigente SIA UTdA Dirigente Risorse Umane UTdA	Febbraio 2023	Customizzazione del software e implementazione organizzativa
2	Attività di sensibilizzazione e/o comunicazione e/o formazione sui diritti e obblighi del dipendente che segnala illeciti, unitamente ad una adeguata pubblicità e indicazioni operative circa le modalità di segnalazione attraverso la procedura informatizzata a seguito dell'implementazione del software	RPCT	Entro 60 giorni dalla implementazione del software	Adozione di circolare esplicativa con pubblicazione nella rete intranet dell'Ente



#### **4.3.1.6 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione**

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale. Infatti, la rotazione del personale costituisce una misura di prevenzione della corruzione di particolare rilevanza ai fini della limitazione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruttivi. L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa di risposte illegali improntate a collusione.

Il comma 4, lett. e), dell'art. 1 della legge n. 190/2012 affida al Dipartimento della Funzione Pubblica il compito di definire "criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione"<sup>6</sup>. Lo stesso concetto è ripetuto al successivo comma 10, che attribuisce al Responsabile della prevenzione della corruzione l'onere di verificare, d'intesa col dirigente competente, la "effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione" (lett. b).

Nella stessa direzione si muovono le Linee di indirizzo adottate il 13 marzo 2013 dal Comitato interministeriale costituito con DPCM 16 gennaio 2013, ai sensi del comma 4, art. 1, della legge n. 190/2012, ai fini della elaborazione del PNA da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tra i contenuti fondamentali del Piano, le Linee di indirizzo individuano "la definizione di criteri atti ad assicurare la rotazione dei dipendenti, in particolare, dei dirigenti, nei settori particolarmente esposti alla corruzione" (par. 3, lett. c). A proposito dei contenuti minimi (par. 4), viene inoltre precisato che l'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio deve essere attuata "con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture. Al riguardo, il P.N.A. dovrà contenere indirizzi alle amministrazioni per evitare che possano consolidarsi delle rischiose posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di certe attività correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti" (lett. e).

---

<sup>6</sup> Il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 ha disposto, con l'art. 19, comma 15, che "Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione".



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Nell'ambito dell'Intesa fra Governo, Regioni ed Enti Locali per l'attuazione dell'art.1, commi 60 e 61, della legge 6 novembre 2012 n. 190, del 24 luglio 2013, in merito alla rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione si dà atto che:

“L'attuazione della misura deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa. A tal fine, gli enti curano la formazione del personale, prediligendo l'affiancamento e l'utilizzo di professionalità interne. Ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto del P.T.P.C. con adeguata motivazione. L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche negli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni”.

Il tema è, quindi, trattato nel paragrafo B.5 dell'Allegato 1 al PNA 2013 ove è anche previsto (pag. 44) che “nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, l'amministrazione pubblica applica la misura al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili del procedimento”.

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), all'articolo 1, comma 221, ha previsto che “... Allo scopo di garantire la maggiore flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”.

Il PNA 2016, fermo restando quanto già riportato nel PNA 2013 e nell'aggiornamento 2015 al PNA 2013, precisa tra l'altro che:

“La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti”;

“Ove (...) non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni”;

“La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. (...) si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa. (...) Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo”;





“Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all’interno di amministrazioni di piccole dimensioni. (...) In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione”.

Il PNA 2016 chiarisce inoltre che per l’attuazione della misura è necessario che l’amministrazione nel PTPCT chiarisca i criteri, individui la fonte di disciplina e sviluppi un’adeguata programmazione della rotazione. Ulteriori raccomandazioni sono previste dall’Autorità negli Aggiornamenti 2017 e 2018 al PNA 2016.

Nell’ambito del PNA 2019, l’Allegato 2 è dedicato all’istituto della rotazione “ordinaria” del personale.

### **Disposizioni per la rotazione ordinaria generale**

Quanto al personale dirigenziale, presso il Comune di Soliera non sono presenti figure dirigenziali né in dotazione organica né al di fuori della stessa. Le relative funzioni sono pertanto attribuite dal Sindaco, ai sensi di quanto previsto dal D.lgs. 267/2000 e dai regolamenti vigenti presso l’Ente, ai Responsabili di Settore.

Con specifico riferimento al personale, considerata la ridotta dimensione organizzativa dell’Ente, si prevede l’individuazione di misure di trattamento specifiche afferenti a processi identificati come più a rischio e per le istruttorie più delicate, nell’ambito del piano di trattamento la cui elaborazione, sulla base di un criterio di progressività e gradualità, avverrà in occasione dell’aggiornamento al presente PTPCT.

In questo contesto, si individuano i seguenti criteri generali che dovranno informare la predisposizione del piano del trattamento del rischio relativamente alle misure alternative alla rotazione ordinaria:

promozione di meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare, ove possibile al funzionario istruttore un altro collaboratore, in modo che, ferma restando l’unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell’istruttoria;

attuazione di una corretta articolazione dei compiti e delle competenze, attraverso l’assegnazione delle varie fasi procedurali a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal Responsabile, cui compete l’adozione del provvedimento finale;

coordinamento con il piano della formazione in materia di anticorruzione.

### **Rotazione cd. Straordinaria**

Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. n. 165/2001, art. 16, comma 1, lett. l-quater, secondo cui i dirigenti di uffici dirigenziali generali “provvedono al monitoraggio delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell’ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”.

La rotazione “straordinaria” di cui all’art. 16, comma 1, lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001 rappresenta, pertanto, una misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi.

ANAC si è pronunciata più volte sulla rotazione straordinaria al fine di fornire indirizzi ed interpretazioni in merito all’applicazione dell’istituto, anche in considerazione di un testo normativo che si presenta, in



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

alcuni punti, lacunoso, sia con riferimento alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in considerazione ai fini della decisione di ricorrere o meno all'applicazione della misura, sia con riferimento al momento del procedimento penale in cui l'amministrazione deve provvedervi.

Come sottolineato nel PNA 2019, nello svolgimento della sua attività di vigilanza ANAC ha riscontrato numerose criticità nell'applicazione dell'istituto della rotazione straordinaria, criticità dovute sia alle già citate lacune nel testo normativo, sia a motivi organizzativi, come, ad esempio, la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento penale da parte del dipendente interessato o la dimensione organizzativa e l'esiguo numero di dirigenti, ove la misura della rotazione straordinaria debba applicarsi a tali soggetti.

Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, ANAC ha adottato la delibera 215/2019, recante "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001", alla quale il PNA 2019 rimanda integralmente.

Di particolare interesse sono i chiarimenti e le indicazioni fornite in merito:  
alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;  
al momento del procedimento penale per l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto.

Con riferimento all'identificazione dei reati presupposto da considerare ai fini dell'adozione della misura l'Autorità, a seguito dell'analisi della normativa ritenuta rilevante in materia (legge n. 97/2001 con particolare riferimento all'art. 3, comma 1; D.lgs. n. 165/2001, con particolare riferimento alla nuova formulazione dell'art. 35-bis; D.lgs. n. 235/2012; D.lgs. n. 39/2013, con particolare riferimento all'art. 3; il nuovo periodo aggiunto all'art. 129, comma 3, del d.lgs. 271/1989 dall'art. 7 della legge n. 69/2015) ha rivisto la posizione precedentemente assunta e le indicazioni fornite in sede di PNA 2016 e Aggiornamento 2018 al PNA 2016, ritenendo che "l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69/2015, per "fatti di corruzione" possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art. 16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs. 165 del 2001.

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfiribilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012)".

Anche con riferimento al momento del procedimento penale rilevante per l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto, ANAC ha rivisto le indicazioni precedentemente fornite (da ultimo nell'Aggiornamento 2018 al PNA), ritenendo che "l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale."



La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale. Ovviamente l'avvio del procedimento di rotazione straordinaria richiederà da parte del Comune di Soliera l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.

Specifiche indicazioni in ordine all'aggiornamento, sul punto, del codice di comportamento saranno assunte con apposito provvedimento del RPCT.

#### **4.3.1.7 Astensione in caso di conflitto di interesse**

L'art. 1, comma 41, della Legge 190/2012 ha introdotto l'art. 6-bis nella legge n. 241/1990, rubricato "Conflitto di interessi".

La disposizione stabilisce che "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".

La norma contiene due prescrizioni:

è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;

è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

La norma va letta in maniera coordinata con le disposizioni inserite nel Codice di comportamento generale (D.P.R. 62/2013), con particolare riferimento agli artt. 6 e 7.

In particolare l'art. 7 contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse.

La procedura di segnalazione e di assunzione delle determinazioni in materia di conflitto di interesse è disciplinata anche nell'ambito del Codice di comportamento integrativo.

Sulla base del flusso procedurale descritto nel Codice di comportamento integrativo: il dipendente deve rilasciare le dichiarazioni in materia di conflitto di interesse in tre casi:

al momento dell'assunzione;

nel caso venga assegnato ad un diverso ufficio;

ogniquale le sue condizioni personali si modifichino in modo tale da configurare un'ipotesi di conflitto di interesse.

Nei casi di cui alle lettere a) e b), tali dichiarazioni sono rilasciate al competente Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Si ritiene necessario integrare la procedura descritta nel Codice di comportamento del Comune al fine di definire compiutamente il coinvolgimento del Responsabile del Settore di assegnazione, in quanto soggetto più qualificato a valutare concretamente l'ipotesi di conflitto rispetto all'attività svolta dal dipendente all'interno dell'ufficio.

Acquisite le dichiarazioni del dipendente, il Responsabile del Settore di assegnazione dovrà, infatti, valutare la possibilità di contrasto rispetto all'attività di competenza del dipendente nel modo che segue:

non si configura alcuna situazione, neppure potenziale, di conflitto di interessi;

si prospetta un'ipotesi anche potenziale di conflitto: il Responsabile solleva il dipendente dallo svolgimento di attività potenzialmente in conflitto;

si configura un'ipotesi attuale di conflitto, di carattere generalizzato, per cui è opportuno assegnare il dipendente ad altro ufficio.

Le relative valutazioni dovranno essere trasmesse al Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.

Nel caso dei Responsabili di Settore la relativa posizione deve essere valutata, per competenza, dal Segretario Generale.

Quanto alla procedura prevista per il caso di obbligo di astensione di cui all'art. 7 del DPR 63/2013, la stessa è disciplinata dall'art. 4, punto 4, del Codice di comportamento integrativo.

Al fine di monitorare compiutamente l'attuazione della misura si ritiene opportuno istituire apposito "Registro delle astensioni per conflitto di interesse" presso l'ufficio del RPCT.

Il tema della gestione dei conflitti di interesse, in coerenza con le previsioni del PNA 2019, dovrà essere aggiornato e integrato nel Codice di comportamento dell'Ente in occasione della relativa revisione.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata, in attuazione delle raccomandazioni contenute nel PNA 2019, alla definizione di adeguate misure relative all'accertamento dell'assenza di conflitti di interessi con riguardo ai consulenti (art. 53 d.lgs. n. 165/2001, art. 15 d.lgs. n. 33/2013, art. 2 d.P.R. 62/2013).

Al fine di mettere a sistema le procedure di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interesse, si prevedono le seguenti attività, che dovranno trovare riscontro operativo in apposito protocollo interno:

acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP (creazione registro particolare o altro analogo strumento);

monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica che sarà definita in sede di aggiornamento del Codice di comportamento (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;

esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);

definizione dei work-flow;

aggiornamento dei moduli/implementazione informatizzazione del processo per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;

formazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla legge n. 241/1990 e dal Codice di comportamento generale e dal Codice di comportamento integrativo.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Proseguimento dell'attività di verifica dei conflitti di interesse attualmente in essere.	Tutti i responsabili Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	Sino ad approvazione nuova regolamentazione	Adempimenti previsti in codice di comportamento
2	Revisione e standardizzazione della modulistica e relativa pubblicazione nella rete intranet/implementazione informatizzazione del processo	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Dirigente SIA UTdA	Entro 60 gg dall'aggiornamento del codice di comportamento	Messa a disposizione della modulistica al personale dipendente tramite pubblicazione nella rete intranet/informatizzazione processo
3	Ridefinizione del flusso di processo nell'ambito di apposito protocollo operativo nel termine programmato	RPCT	Entro 60 gg dall'aggiornamento del codice di comportamento	Definizione work-flow e relativa implementazione entro il termine programmato
4	Organizzazione di iniziative formative in materia	RPCT	2023-2024	Almeno 1 sessione di formazione all'anno
5	Istituzione registro delle astensioni	RPCT	Entro 60 gg dall'aggiornamento del codice di comportamento	Implementazione registro nel termine programmato

#### 4.3.1.8 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività e incarichi extra istituzionali

Lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dipendente o dell'incaricato di posizione organizzativa, può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la legge n. 190/2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Al riguardo assume rilevanza anche il documento contenente “Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti” approvato nel mese di giugno 2014 dal tavolo tecnico, a cui hanno partecipato il Dipartimento della Funzione Pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l’ANCI e l’UPI, avviato ad ottobre 2013 in attuazione di quanto previsto dall’intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013 (documento pubblicato sul sito del Dipartimento in data 24 giugno 2014).

A tale proposito si evidenzia che il “REGOLAMENTO PER L'AUTORIZZAZIONE ALLO SVOLGIMENTO DI INCARICHI ESTERNI AL PERSONALE DIPENDENTE DELL'UNIONE TERRE D'ARGINE E DEI COMUNI ADERENTI”, approvato dalla Giunta dell'Unione Terre d'Argine con Delibera n. 101 del 3.12.2014, e recepito dal Comune di Soliera con le modifiche ivi disposte, recepisce e si allinea alle disposizioni sopra richiamate.

Per agevolare comportamenti uniformi e standardizzati, il Settore Risorse Umane dell’Unione delle Terre d’Argine ha predisposto apposita modulistica per la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività extra-istituzionali, posta a disposizione dei dipendenti.

Le dichiarazioni prodotte dagli interessati, per come previste dalle disposizioni normative e regolamentari sopra richiamate, sono oggetto di verifica, a cura del soggetto competente al rilascio della prescritta autorizzazione, con gli strumenti a disposizione e nel rispetto della normativa vigente.

#### **4.3.1.9 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti**

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”, ha disciplinato: particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all’attività svolta dall’interessato in precedenza; situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati; ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

Il legislatore ha valutato, ex ante e in via generale, che:

lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;

il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l’azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un humus favorevole ad illeciti scambi di favori;

in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l’affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

In particolare, i Capi III e IV del decreto regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39/2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18. La situazione di inconferibilità non può essere sanata.

Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti ab origine, non fossero note all'Amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

Come già detto, presso il Comune di Soliera non sono presenti figure dirigenziali né in dotazione organica né al di fuori della stessa. Pertanto, tutti i provvedimenti sindacali di conferimento degli incarichi di Responsabile del Settore, inclusivi delle relative funzioni dirigenziali ai sensi del d.lgs. 267/2000 e dei regolamenti vigenti presso l'Ente, compresi quelli per funzioni vicarie, devono essere preceduti da apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del designato, resa nelle forme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e successive modifiche e integrazioni, nella quale, in ragione del contenuto dell'incarico, deve essere asserita l'insussistenza di cause di incompatibilità (capi V e VI del citato d.lgs. n. 39/2013) o inconferibilità e di altri impedimenti e/o di situazioni ostative al conferimento dello stesso.

Le suddette dichiarazioni devono essere acquisite all'atto del conferimento (che deve fare espressa menzione dello stesso), compreso quello per funzioni vicarie, e devono essere altresì rese, nel corso dell'espletamento dell'incarico, tempestivamente all'insorgere di alcuna delle cause di incompatibilità, al fine di consentire l'adozione delle conseguenti iniziative da parte dell'Amministrazione. La presente contromisura verrà attuata attraverso monitoraggi e richieste di dichiarazioni da effettuarsi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, in collaborazione con il Responsabile del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.

Le predette dichiarazioni, prodotte dagli interessati, sono oggetto di verifica e controllo, a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con il Dirigente del Settore Risorse Umane, con gli strumenti a disposizione dell'ente e nel rispetto della normativa vigente. Potranno essere adottate apposite direttive-istruzioni di tipo operativo, da parte del medesimo Responsabile della prevenzione della corruzione, anche con il supporto di altre professionalità presenti nell'ente.

Conformemente alla determinazione ANAC n. 833 del 3.8.2016, la dichiarazione in questione dovrà essere accompagnata dall'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto interessato (oltre che delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione). Sarà onere dell'amministrazione, sulla base della fedele elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di inconferibilità. In particolare, l'organo che conferisce l'incarico verificherà la dichiarazione dell'interessato tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato e dai fatti noti comunque acquisiti.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di inconferibilità dei Responsabili di Settore e dei sostituti vicari	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	All'atto conferimento dell'incarico Annualmente.	del Acquisizione dichiarazione – e Creazione banca dati
2	Verifica dichiarazioni concernenti la insussistenza di cause di inconferibilità con riferimento alla assenza di condanne di cui al d.lgs. 39/2013	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	2021-2022-2023	Per tutti i Responsabili di Settore e sostituti vicari
3	Verifica dichiarazioni concernenti la insussistenza di cause di inconferibilità con riferimento alla titolarità di cariche elettive in enti locali (Anagrafe degli amministratori locali e regionali tenuta dal Ministero dell'Interno)	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	2021-2022-2023	Per tutti i Responsabili di Settore e sostituti vicari
4	Revisione processo di verifica delle dichiarazioni	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA RPCT	Gennaio – marzo 2022	Approvazione protocollo di verifica

#### 4.3.1.10 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

Per “incompatibilità” si intende “l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico" (art. 1, comma 2, lett. h) del d.lgs. n. 39/2013).

Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del citato d.lgs. n. 39/2013, cui si fa integralmente rinvio. A differenza del caso di inconfiribilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro. Se si riscontra, nel corso del rapporto, una situazione di incompatibilità, il Responsabile della prevenzione della corruzione deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19, d.lgs. n. 39/2013).

Tenuto conto di quanto già precisato nel paragrafo precedente in merito al conferimento delle funzioni dirigenziali in capo ai Responsabili del Settore dell'Ente, la presente contromisura verrà attuata attraverso monitoraggi e richieste di dichiarazioni da effettuarsi, all'atto del conferimento dell'incarico di Responsabile del Settore (estesa anche alle funzioni vicarie), da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con il Responsabile del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.

Le predette dichiarazioni, prodotte dagli interessati, sono oggetto di verifica e controllo, a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione, con gli strumenti a disposizione dall'Ente e nel rispetto della normativa vigente.

Conformemente alla determinazione ANAC n. 833 del 03/08/2016, la dichiarazione in questione dovrà essere accompagnata dall'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto interessato. Sarà onere dell'amministrazione, sulla base della fedele elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di incompatibilità. In particolare, l'organo che conferisce l'incarico verificherà la dichiarazione dell'interessato tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato e dai fatti notori comunque acquisiti.

Potranno essere adottate apposite direttive-istruzioni di tipo operativo, da parte del medesimo Responsabile della prevenzione della corruzione, anche con il supporto di altre professionalità presenti nell'Ente.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di incompatibilità dei Responsabili del Settore e dei sostituti vicari	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	All'atto del conferimento dell'incarico annualmente in corso di incarico	Acquisizione dichiarazione – Creazione banca dati



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
2	Verifica dichiarazioni concernenti la insussistenza di cause di incompatibilità con riferimento alla titolarità di cariche elettive in enti locali (Anagrafe degli amministratori locali e regionali tenuta dal Ministero dell'Interno)	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	2021-2022-2023	Per tutti i Responsabili dei Servizi e sostituti vicari
3	Revisione processo di verifica delle dichiarazioni	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA RPCT	Dicembre 2022	Approvazione protocollo di verifica

Incompatibilità con il ruolo di dirigente di strutture deputate alla gestione del personale

L'art. 53, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che "Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni".

Trattandosi di funzioni conferita all'Unione delle Terre d'Argine, si rinvia, sul punto al PTPCT dell'Unione.

#### 4.3.1.11 Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. pantouflage – revolving doors)

La legge n. 190/2012 ha introdotto un nuovo comma (16-ter) nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con l'amministrazione. Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'Amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

La disposizione di cui al comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, aggiunto dall'art. 1, comma 42, lett. l), della Legge n. 190/2012, stabilisce infatti che "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

L'ambito della norma è riferito a quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

I "dipendenti" interessati sono coloro che, per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione, hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura.

Inoltre, come precisato nell'orientamento ANAC n. 24 del 21 ottobre 2015, sono soggetti alle disposizioni qui in esame anche i dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente i poteri autoritativi e negoziali - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal Dirigente/Responsabile competente.

I predetti soggetti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e, quindi, anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto, che consistono in sanzioni sull'atto e sanzioni sui soggetti:

sanzioni sull'atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli; sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso per il caso di violazione.

In merito sono, successivamente, intervenuti i seguenti orientamenti ANAC:

n. 1 del 4 febbraio 2015 "Ai fini delle prescrizioni e dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, che fissa la regola del c.d. pantouflage, devono considerarsi dipendenti della PA – ai quali è precluso avere rapporti professionali con i privati destinatari dell'esercizio delle loro funzioni, nei tre anni successivi alla conclusione del rapporto di lavoro – anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. 39/2013, ivi inclusi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisca un rapporto di lavoro subordinato o autonomo";



n. 2 del 4 febbraio 2015 “I dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui fa riferimento l’art. 63, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001, sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della PA, i predetti poteri e, dunque, i soggetti che emanano provvedimenti amministrativi per conto dell’amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell’ente (a titolo esemplificativo, i dirigenti e coloro che svolgono incarichi dirigenziali, ad es. ai sensi dell’art. 19, co. 6 del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell’art. 110 del d.lgs. 267/2000, nonché coloro i quali esercitano funzioni apicali o ai quali sono state conferite specifiche deleghe di rappresentanza all’esterno dell’ente);

n. 3 del 4 febbraio 2015 “Con riferimento alla previsione di cui all’art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001, nella parte in cui la stessa fa riferimento ai soggetti privati destinatari dell’attività della PA svolta attraverso poteri autoritativi e negoziali (presso i quali i dipendenti, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, non possono svolgere attività lavorativa o professionale), la nozione di soggetti privati ivi contenuta deve essere interpretata nei termini più ampi possibili, ricomprendendovi anche i soggetti formalmente privati ma partecipati o controllati da una pubblica amministrazione”;

n. 4 del 4 febbraio 2015 “In conformità a quanto previsto nel bando-tipo n. 2, del 2 settembre 2014 dell’Autorità, le stazioni appaltanti devono prevedere nella lex specialis di gara, tra le condizioni ostative alla partecipazione, oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, il divieto di cui all’art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001. Tale obbligo sussiste, altresì, per le stazioni appaltanti italiane operanti in Paesi esteri, tenute al rispetto ed all’applicazione delle norme sancite dal d.lgs. 163/2006 nell’affidamento di contratti pubblici, compatibilmente con l’ordinamento del Paese nel quale il contratto deve essere eseguito”;

n. 24 del 21 ottobre 2015 “Le prescrizioni ed i divieti contenuti nell’art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, che fissa la regola del c.d. pantouflage, trovano applicazione non solo ai dipendenti che esercitano i poteri autoritativi e negoziali per conto della PA, ma anche ai dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente tali poteri - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente”.

In materia è intervenuto l'aggiornamento 2018 al PNA 2016. Si riportano di seguito i passaggi più significativi contenuti, sul punto, nel PNA 2018.

## 9. Il pantouflage

“Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all’interno dell’amministrazione per preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un’amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione)”.

“Si rammenta che l’intervento dell’Autorità in materia si esplica in termini sia di vigilanza sia di funzione consultiva.

L’attività di vigilanza è svolta nell’esercizio dei poteri conferiti dall’art. 16 del d.lgs. 39/2013, tenuto conto del richiamo al divieto di pantouflage operato nel medesimo decreto (art. 21).



Al riguardo, giova evidenziare che recenti pronunce del giudice amministrativo hanno chiarito la portata e la natura dei poteri dell'Autorità nella materia disciplinata dal d.lgs. 39/2013, che all'art. 16 attribuisce espressamente all'ANAC peculiari competenze di vigilanza, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento a singole fattispecie di conferimento degli incarichi.

In particolare, il Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126, alla luce del complessivo sistema di vigilanza delineato agli artt. 15 e 16 del decreto, ha rilevato che il potere di accertamento dell'ANAC, ai sensi del citato art. 16, è espressione di una valutazione sulla legittimità del procedimento di conferimento dell'incarico, in corso o già concluso, che non si esaurisce in un parere ma è produttiva di conseguenze giuridiche e ha pertanto carattere provvedimento, come tale impugnabile dinanzi al TAR. Tale potere si inserisce in quello di vigilanza di ANAC sul rispetto delle regole da parte delle amministrazioni ed enti compresi nell'ambito di applicazione del d.lgs. 39/2013, senza che ciò comporti una diretta ingerenza nell'attività delle amministrazioni/enti, non espressamente prevista dalla norma. Spetta invece al RPCT la competenza in merito al procedimento di contestazione all'interessato dell'inconferibilità e incompatibilità dell'incarico, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 39/2013 con la conseguente adozione delle sanzioni previste all'art. 18, co. 1, del d.lgs. 39/2013.

In materia di pantouflage, l'Autorità ha inoltre una funzione consultiva riconosciuta dalla l. 190/2012, art. 1, co. 2, lett. e), potendo esprimere «pareri facoltativi in materia di autorizzazione, di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter introdotto dal comma 42, lett. l) del presente articolo...».

L'attività di vigilanza dell'Autorità, a differenza della funzione consultiva che ha un carattere preventivo, si svolge spesso su impulso di privati che segnalano casi di possibile violazione della normativa. Si ritiene tuttavia che, in via prioritaria, spetti alle amministrazioni di appartenenza del dipendente cessato dal servizio adottare misure adeguate per verificare il rispetto della disposizione sul pantouflage da inserire nel PTPC”

### **9.1. Ambito di applicazione**

“La disciplina sul divieto di pantouflage si applica innanzitutto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Si evidenzia che una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la ratio della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da ricomprendersi anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo (cfr. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015).

Si evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Tale linea interpretativa emerge chiaramente dalla disciplina sulle incompatibilità e inconferibilità di incarichi, laddove l'ambito di applicazione del divieto di pantouflage è stato ulteriormente definito. L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, infatti, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.



Si è inteso così estendere la sfera dei soggetti assimilabili ai dipendenti pubblici, rafforzando la finalità dell'istituto in argomento quale presidio del rischio corruttivo. Nel prosieguo, il riferimento ai dipendenti pubblici va, pertanto, inteso nel senso di ricomprendere anche i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del d.lgs. 39/2013.”

## **9.2. Esercizio di poteri autoritativi e negoziali**

“In primo luogo si osserva che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

Rientrano pertanto in tale ambito, a titolo esemplificativo, i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015).

Si ritiene inoltre che il rischio di preconstituirsì situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. parere ANAC sulla normativa AG 74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015).

Pertanto, il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento”.

“L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere (cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017).

## **9.3. Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione**

“Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, si ritiene che, al di là della formulazione letterale della norma che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile. Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento”.

## **9.4. Sanzioni**

Le conseguenze della violazione del divieto di pantouflage attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Al soggetto privato è inoltre preclusa la possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione. Come già chiarito nel PNA 2013 e nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 adottato dall'Autorità, le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015 cit.).

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici. Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice (fatte salve le parti espressamente indicate come "facoltative" che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali).

La verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante.

Ulteriore misura sanzionatoria prevede l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accertati per lo svolgimento dell'incarico.

L'Autorità, in una recente istruttoria che ha portato ad accertare la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, ha messo in luce la criticità connessa alla lacuna normativa che non consente di stabilire quale sia l'organo deputato a svolgere il procedimento per l'applicazione delle sanzioni. Una volta accertata l'effettiva violazione, nei sensi esposti dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 126/2018, cit., l'ANAC non ha ulteriori poteri in merito al compimento degli atti conseguenti.

Pertanto rimane problematico l'aspetto riguardante l'individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla la decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

Nei PTPC, quale misura volta a implementare l'attuazione dell'istituto, potrebbe essere previsto l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Si ritiene inoltre opportuno che il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di pantouflage da parte di un ex dipendente, segnali detta violazione all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

Al fine di rendere pienamente efficace la disciplina sul pantouflage, l'Autorità si riserva di presentare un eventuale atto di segnalazione al Governo e Parlamento".

Il PNA 2019, riprendendo gli orientamenti precedentemente espressi dall'ANAC, ha chiarito che devono considerarsi dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, ai sensi dell'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001, i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i predetti poteri, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente. Inoltre, secondo il PNA, il rischio di preconstituirsì situazioni lavorative favorevoli può configurarsi non soltanto in capo a dirigenti e funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ma anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

l'elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione.

Ai fini dell'applicazione del citato art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, il Comune adotta le seguenti misure:

in caso di conferimento di funzioni dirigenziali dovrà essere formalizzata la suddetta clausola;

nei bandi di gara e nelle lettere di invito deve essere inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo (occasionale o professionale) e, comunque, di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti dell'Amministrazione che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Ente stesso nei suoi confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;

nei bandi di gara e nelle lettere di invito deve essere prevista l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;

tutte le misure sopra elencate si applicano/estendono anche ai dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente poteri autoritativi e negoziali per conto dell'Ente - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal Responsabile del Settore competente; misura questa da attuarsi qualora ricorra la fattispecie, valutata in concreto e congiuntamente al competente Responsabile del Settore;

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, del d.lgs. 165/2001.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Inserimento di specifica clausola nei contratti individuali di assunzione di personale	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	Permanente	Contrattualizzazione clausola
2	Inserimento di specifica clausola nei bandi e negli atti prodromici all'affidamento dei contatti pubblici.	Dirigente Affari generali UTDA	Dicembre 2022	Redazione nota circolare interna.

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

Con la legge anticorruzione sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.



Tra queste, il nuovo art. 35-bis, inserito nell'ambito del d.lgs. n. 165/2001 dall'art. 1, comma 46, della legge n. 190/2012, pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede: "1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale: a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati; c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. 2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari".

Inoltre, il d.lgs. 39/2013 ha previsto un'apposita disciplina riferita alle inconferibilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3). Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del citato d.lgs. 39/2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18. Si segnalano all'attenzione i seguenti aspetti rilevanti:

in generale, la preclusione opera in presenza di una sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per i delitti contro la pubblica amministrazione anche se la decisione non è ancora irrevocabile ossia non è ancora passata in giudicato (quindi anche in caso di condanna da parte del Tribunale);

la specifica preclusione di cui alla lett. b) del citato art. 35-bis riguarda l'attribuzione di incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di incarico o l'esercizio delle funzioni dirigenziali e lo svolgimento di funzioni direttive; pertanto, l'ambito soggettivo della norma riguarda i dirigenti e i funzionari nel caso in cui svolgano funzioni dirigenziali;

in base a quanto previsto dal comma 2 del suddetto articolo, la disposizione riguarda i requisiti per la formazione di commissioni e la nomina dei segretari e, pertanto, la sua violazione si traduce nell'illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento;

la situazione impeditiva viene meno ove venga pronunciata per il medesimo reato una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Se la situazione di inconferibilità si appalesa nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione della corruzione deve effettuare la contestazione nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, i competenti organi delle Amministrazioni verificheranno la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso; all'atto del conferimento degli incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013;



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

nel corso dell'espletamento dell'incarico di cui al punto precedente almeno una volta all'anno.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio della documentazione rilevante, ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 (art. 20 d.lgs. n. 39/2013).

Le dichiarazioni sostitutive saranno oggetto di controllo, ai sensi dell'art. 71 del citato D.P.R. 445/2000.

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la P.A., l'Amministrazione:

si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;

applica le misure previste dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013;

provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 del D.Lgs. n. 39/2013, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione relativa ai precedenti penali da parte di membri commissioni di concorso o di gara	Responsabili di Settore	All'atto della Formazione della Commissione permanente	Acquisizione dichiarazione sostitutiva e casellario giudiziario.
2	Richiesta dichiarazione relativa ai precedenti penali da parte di interessati a incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA, Segretario Generale, per le nomine negli enti partecipati.	All'atto del Conferimento dell'incarico	Acquisizione dichiarazione sostitutiva.
3	Acquisizione dei casellari giudiziari a verifica delle dichiarazioni rese in sede di conferimento di incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	All'atto del Conferimento dell'incarico	Rispetto della tempistica



#### **4.3.1.13 Misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata**

L'accresciuta rilevanza del problema della infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto sociale della Provincia di Modena (vd paragrafo 4.2.1 relativo al contesto esterno), rende indispensabile avviare un programma di attività volto a prevenire e a contrastare la penetrazione delle organizzazioni criminali nel territorio.

La definizione di un quadro di misure efficaci, concrete e sostenibili deve muovere dalla consapevolezza che la politica di prevenzione e contrasto alla corruzione è destinata a produrre risultati limitati in assenza di una strategia comune e sinergica fra le istituzioni presenti sul territorio provinciale. È quindi su questa direttrice fondamentale che dovranno concentrarsi gli sforzi della struttura tecnica e degli organi politici, chiamati a mettere a disposizione il patrimonio informativo acquisibile grazie alla condizione di massima prossimità al territorio ma, al tempo stesso, titolati a pretendere di non operare in situazioni di isolamento istituzionale. Tanto più in una fase storica di carenza di risorse umane e finanziarie che impedisce o, nel migliore dei casi, limita, la possibilità di dotarsi dei necessari strumenti tecnologici di rilevazione, elaborazione e verifica incrociata di dati e informazioni e di dedicare specifiche professionalità alle concrete attività di prevenzione e contrasto.

Tutto ciò premesso, gli interventi che il Comune di Soliera e l'Unione delle Terre d'Argine, per quanto di competenza, intendono promuovere, si concentrano prevalentemente sulla prevenzione rispetto ad azioni di indebolimento del tessuto sociale "sano".

In particolare, gli enti intendono muoversi su due piani:

- la prevenzione primaria: si tratta di interventi diretti a prevenire i rischi di infiltrazione criminale sul piano economico e sociale, attraverso misure a sostegno della legalità e della cittadinanza responsabile nel settore dell'educazione, dell'istruzione e della cultura;
- la prevenzione secondaria: si tratta di interventi diretti a contrastare i segnali di espansione o di radicamento nel territorio di fenomeni criminali, con particolare attenzione agli ambiti più esposti, quali emergono dall'analisi del contesto esterno, al pericolo di infiltrazione della criminalità organizzata.

Sotto il profilo della prevenzione primaria, le iniziative poste in essere dal 2016 sul territorio di Soliera afferiscono al progetto denominato "Tavolo permanente della legalità", la cui titolarità è dell'Unione Terre d'Argine (Settore Polizia Locale). Per approfondimenti in merito alla prevenzione primaria e alle iniziative realizzate sul territorio, si rimanda integralmente al PTPCT 2022-2024 dell'Unione delle Terre d'Argine



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Per quanto concerne la prevenzione secondaria si evidenziano, in primo luogo, le iniziative assunte e in corso di implementazione, che rappresentano il portato applicativo di una strategia comune e sinergica fra le istituzioni presenti sul territorio provinciale.

### 1) Protocolli di legalità

L'art. 1, comma 17, della legge 6 novembre 2012, n. 190 stabilisce che “Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”.

Secondo quanto previsto dal PNA 2013 (par. 3.1.13; All. 1, par. B.14; Tavola n. 14), i patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla 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 e 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'A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di 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 si precisa 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. Consiglio di Stato, sezione VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Consiglio di Stato, 9 settembre 2011, n. 5066)”.

Il Comune di Carpi, nell'ottica del raggiungimento di tale obiettivo a livello di ambito territoriale ottimale, si farà promotore di iniziative volte a rinnovare e aggiornare il “Protocollo di intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici”.

### 2) Il progetto di costituzione della Centrale Acquisti

Il Comune di Soliera con deliberazione di Consiglio Comunale n. 74 del 15/07/2014 approvava, come anche gli altri Comuni aderenti all'Unione delle Terre d'Argine con proprie delibere di consiglio, la convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle funzioni e delle attività correlate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 3 comma 34 e dell'art.33 comma 3 bis del d.lgs. 163/2006;

Il comma 3-bis recitava “I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.”

Con successiva delibera di Consiglio dell'Unione Terre d'Argine n. 35 del 23/07/2014 avveniva il recepimento della convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle funzioni e delle attività correlate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 3 comma 34 e dell'art.33 comma 3 bis del d.lgs. 163/2006, approvata dai consigli comunali di tutti gli altri Comuni aderenti all'Unione.

Questo ha rappresentato il primo passo verso la creazione di una Centrale Unica di Committenza (CUC) che, come si legge nelle premesse della deliberazione di Consiglio sopra richiamata, si inserisce in un contesto normativo e regolamentare favorevole alla costituzione delle CUC nell'ambito delle Unioni di Comuni:

l'art. 13 della legge 136/2010 prevede l'istituzione in ambito regionale di una o più stazioni uniche appaltanti ( SUA ) al fine di assicurare la trasparenza , la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose e il DPCM del 30.06.2011 ha dato attuazione alla disposizione citata;

la L.R Emilia Romagna n.21/2012 interviene nell'ambito della gestione dei servizi associati disciplinando la determinazione degli ambiti territoriali ottimali (art.6) e l'esercizio associato di funzioni e di servizi (artt.19-21 bis) favorendo la creazione di Centrali di committenza in capo alle Unioni,

l'articolo 7 dello Statuto dell'Unione delle Terre d'Argine prevede che il trasferimento di materie e servizi, sia da parte di tutti che da parte di due o più Comuni, si perfezioni con l'approvazione, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, da parte dei Consigli dei Comuni aderenti, e subito dopo da parte del Consiglio dell'Unione, di uno schema di convenzione, da sottoscrivere formalmente, che deve, in ogni caso, prevedere:

il contenuto della materia o dei servizi trasferiti;

la descrizione della regolazione dei rapporti finanziari tra gli Enti coinvolti;

le forme di consultazione fra gli Enti coinvolti;

gli eventuali trasferimenti di risorse umane, finanziarie e strumentali;

l'eventuale durata, nel caso in cui la durata del trasferimento non coincida con quella dell'Unione;

le modalità di recesso.

Lo strumento dell'unica centrale di committenza, si legge sempre nelle premesse della delibera consigliare, persegue gli obiettivi di conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'azione amministrativa, di rafforzare l'economia legale e di innalzare il livello di prevenzione delle infiltrazioni criminali nell'ambito degli appalti pubblici;

La Centrale Unica di Committenza si costituisce formalmente presso l'Unione delle Terre d'Argine con delibera di Giunta dell'Unione in data 29/06/2016 ed ha iniziato ad operare con decorrenza 15/07/2016.

Con la deliberazione succitata si definiscono: la decorrenza; il funzionamento; le competenze; il personale; le spese e si rinvia a successivi atti l'articolazione più dettagliata del progetto ;

In particolare le competenze riguardano in linea di massima :

-procedure di gara per lavori, forniture e servizi dalla determinazione a contrarre fino alla fase dell'efficacia dell'aggiudicazione definitiva per i seguenti importi: da 150.000€ e oltre per i lavori e da 40.000€ e oltre per servizi e forniture;



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

-procedura di gara per importi inferiori a quelli sopra descritti, previo specifico accordo tra i Comuni e l'Unione;

-rimangono in capo ai Comuni aderenti all'Unione le procedure consentite in gestione diretta e autonoma ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 37 d.lgs. 50/2016 ; la fase progettuale; la fase della formalizzazione e stipula formale dei contratti.

Alla delibera succitata seguono determinazioni del dirigente della CUC, con le quali vengono delegate periodicamente (fino al 30/09/2019), ai sensi dell'art. 17 c.1 bis del d-lgs30-03-2001 n. 165 le funzioni relative all'espletamento delle procedure di gara di competenza della CUC ai dirigenti o titolari di posizione organizzativa e loro sostituiti dei Comuni aderenti all'Unione, per l'acquisizione di lavori il cui importo al netto dell'IVA è inferiore a 1.000.000 €.

Con deliberazione della Giunta dell'Unione n. 61/2019 è stato approvato un progetto ad hoc con le finalità di definire i criteri generali di riorganizzazione del servizio della CUC e dell'attività di gestione delle gare d'appalto.

Con delibera della Giunta Unione n. 86 del 30/06/2021 è stato approvato il Piano Performance 2021/2023 che ha assegnato al Dirigente Affari Generali e contratti l'obiettivo di predisporre la proposta di un progetto organizzativo finalizzato alla creazione di una centrale acquisti che superi l'idea della Centrale Unica di Committenza e sviluppi un servizio di staff che si occupi trasversalmente di tutta la complessità degli acquisti fornendo supporto all'Unione e ai Comuni che la compongono.

Con Delibera di Giunta Unione n. 89 del 21/07/2021 è stata approvata la relazione del Direttore Generale con l'avvio della procedura per la revisione della struttura organizzativa Unione in cui, si prevede la creazione di una nuova unità organizzativa definita "centrale acquisti" evidenziando alcune azioni da intraprendere:

analisi degli acquisti da centralizzare a seguito di specifica analisi eseguita di tutti gli affidamenti eseguiti completamento del passaggio del personale in Unione ancora in capo al comune di Carpi relativo sia all'ufficio contratti che appalti.

eseguire un passaggio intersettoriale dal servizio provveditorato ed economato (settore servizi finanziari) al settore affari generali. Successivamente sarà oggetto di analisi anche il possibile futuro ampliamento di acquisti oggi svolti da uffici diversi dei Comuni e dell'Unione

Sarà così sviluppato partendo dal nuovo funzionigramma un atto di microrganizzazione ed assegnazione di responsabilità di procedimento.

Creazione di un unico ufficio contratti per Unione e Comuni.

Elaborazione di linee guida condivise con tutti i servizi e settori dei comuni relativi a modalità di acquisto in applicazione del codice degli appalti e della normativa di settore in generale.

In una seconda fase il servizio di contenzioso potrà essere gestito dall'Unione per conto di tutti i comuni.

Percorso per la certificazione di qualità ISO 9001 dell'attività tipicamente CUC.

Sempre in ambito di prevenzione secondaria, si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024, per ambito di intervento e la cui attuazione dipende prevalentemente dall'Unione delle Terre d'Argine:



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

N.	Ambito di intervento	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Appalti pubblici	Formazione in materia di pubblicazioni sulla sezione relativa a Bandi di Gara e Contratti di A.T.	Dirigente Affari Generali e contratti.	2022-2023	Realizzazione della formazione.
2	Appalti pubblici	Elaborazione linee guida in merito agli affidamenti diretti di lavori, forniture e servizi	Segretario Generale e Dirigente Affari Generali e Contratti UTdA	2022-2023-2024	Adozione linee guida
3	Appalti pubblici	Analisi e rivisitazione della sezione relativa a Bandi di Gara e contratti di Amministrazione Trasparente	Segretario Generale e Dirigente Affari Generali e contratti UTdA	2022-2023	Pubblicazione dei dati con la nuova modalità
4	Appalti pubblici	Inizio percorso per la certificazione di qualità ISO 9001 dell'attività tipicamente CUC	Direttore generale Unione, Segretario Generale, Dirigente Affari Generali e Contratti UTdA	2022-2023	Affidamento soggetto esterno abilitato
5	Appalti Pubblici e privati	Controllo cantieri privati	Comandante Polizia Locale UTDA	2022 -2023	Incremento dei controlli finalizzati al contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata
6	Autotrasporto	Qualificazione dei controlli specifici della Polizia Locale – attuazione	Comandante Polizia Locale UTDA	2022 2023 2024	Incremento dei controlli finalizzati al contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

#### **4.3.1.14 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

Il Comune assicura la più ampia comunicazione e diffusione delle politiche di prevenzione della corruzione mediante una serie di misure.

Pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” – In ottemperanza alle disposizioni vigenti, la prima e più importante misura in tal senso è costituita innanzitutto, e naturalmente, dall’adempimento dell’obbligo di pubblicazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione sul sito web istituzionale del Comune nella sezione “Amministrazione trasparente”, sottosezione “Altri contenuti-corruzione”.

Presentazione del piano triennale di prevenzione della corruzione alla cittadinanza – L’attività di comunicazione delle politiche di prevenzione della corruzione potrà essere utilmente perseguita attraverso la presentazione del presente Piano alla cittadinanza, e ciò mediante adeguata pubblicità del documento anche tramite il sito web, i periodici comunali, appositi comunicati stampa e ulteriori iniziative di comunicazione.

Iniziativa di promozione della cultura dell’integrità – Al fine di promuovere la cultura dell’etica pubblica, il Comune proseguirà il percorso già intrapreso di valorizzazione e diffusione del valore della legalità e ciò potrà avvenire ad esempio attraverso l’integrazione tematica della proposta di offerta formativa delle scuole primaria e secondaria e la programmazione rivolta alla cittadinanza di cicli di approfondimento sul tema del contrasto ai fenomeni criminosi alla presenza di relatori qualificati e personalità la cui esperienza



di vita abbia rappresentato un esempio a livello nazionale/locale di integrità e coraggio nella lotta alla criminalità.

#### **4.3.1.15 Monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti**

Al fine di ottemperare al monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti, come previsto all'art. 1, comma 9, lett. d), legge n. 190/2012 nell'elencare le esigenze a cui il PTPCT deve rispondere, deve essere effettuata una ricognizione aggiornata dei procedimenti.

L'art. 1, comma 28, della citata legge 190/2012 prevede che le amministrazioni provvedano al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie, e che i risultati del monitoraggio siano consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.

L'attivazione di sistemi di monitoraggio dei tempi procedurali è fortemente condizionata dal livello di informatizzazione dei processi e dalla disponibilità di strumenti di controllo automatizzati su banche dati adeguatamente implementate. Non può pertanto che profilarsi un percorso di adeguamento graduale negli anni 2021-2023 in funzione della progressiva digitalizzazione dell'attività amministrativa. Gli obiettivi in questo ambito sono strettamente collegati agli obiettivi previsti al punto 4.3.1.1 Informatizzazione dei processi, la cui attuazione dipende dall'Unione delle Terre d'Argine.

#### **4.3.1.16. Monitoraggio dei rapporti amministrazione – soggetti esterni**

L'art. 1, comma 9, lett. e), legge n. 190/2012 prevede che il PTPC risponda all'esigenza – tra l'altro – di monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

Con l'orientamento n. 110 del 4 novembre 2014, l'ANAC ha chiarito che la disposizione sopra richiamata deve essere intesa nel senso che le pubbliche amministrazioni, nell'attività di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, possono verificare eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti della pubblica amministrazione.

A tale fine le pubbliche amministrazioni hanno facoltà di chiedere, anche ai soggetti con i quali sono stati stipulati contratti o che risultano interessati dai suddetti procedimenti, una dichiarazione in cui attestare l'inesistenza di rapporti di parentela o affinità con funzionari o dipendenti della pubblica amministrazione.

Al fine di rendere tale adempimento non eccessivamente gravoso, sarà compito dell'amministrazione verificare la sussistenza di situazioni di conflitto di interesse ed, eventualmente, adottare i necessari provvedimenti per rimuoverla.

Al riguardo, il Comune valuterà l'eventuale adozione di linee guida uniformi per tutti gli uffici e modelli di dichiarazione.





#### **4.3.1.17. Società ed enti di diritto privato controllati o partecipati**

In merito alle società ed enti di diritto privato controllati o partecipati, si prevedono le seguenti misure (cfr. delibera ANAC n. 1134/2017 e PNA 2019).

Pubblicazione dei dati di cui all'art. 22, d.lgs. n. 33/2013

Al riguardo si rinvia alla Sezione II e in particolare all'Allegato A).

Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

Al riguardo si rinvia all'Allegato A) alla presente Sezione I "Enti controllati e partecipati - Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza".

#### **4.3.2 Parte II – Misure di trattamento specifiche**

Il livello della vulnerabilità dell'organizzazione è connesso alla presenza di adeguate misure di mitigazione dei rischi o "protocolli", che sono rappresentate da presidi, sistemi procedurali, meccanismi di governance e gestione di ruoli / responsabilità.

Come già indicato nel paragrafo "4.2.2 – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.", in attesa dell'applicazione della nuova metodologia di analisi, valutazione e trattamento del rischio adottata dall'Ente e illustrata nel presente PTPCT, si confermano gli esiti della valutazione probabilità-impatto dei processi a rischio già mappati nei precedenti Piani e dei rischi specifici per tutte le aree e le connesse misure di trattamento.

#### **5. Monitoraggio e aggiornamento annuale del P.T.P.C.T**

Ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, il RPCT, ogni anno, deve redigere una relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal PTPCT.

La relazione è redatta in conformità all'eventuale modello messo a disposizione da ANAC e utilizza anche informazioni che vengono trasmesse dai Responsabili dei Settori. La suddetta relazione è integrata dal riscontro dello stato di attuazione degli obiettivi contenuti nel presente piano di cui alla Relazione sulla performance.

Il sistema di monitoraggio dovrà progressivamente evolversi attraverso l'introduzione di strumenti di controllo automatizzato e creazione di banche date informatizzate.

I dati raccolti ai fini del monitoraggio sono utilizzati anche per l'aggiornamento del PTPCT.

#### **Allegato alla Sezione I**

Sez. I All. A) "Enti controllati e partecipati - Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza";

All. B) "Mappatura e descrizione processi".



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

## **SEZIONE II**

## **TRASPARENZA**



## 1. Premessa

### 1.1. L'istituto della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni

La Legge 6 novembre 2012 n. 190 (recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”) ha fatto del principio di trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione. Successivamente, la relativa disciplina è stata riorganizzata dal D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

Tra i principali interventi normativi che, successivamente all’emanazione del D.lgs. n. 33/2013, sono intervenuti sull’impianto delineato dal d.lgs. n. 33/2013 si possono citare il D.lgs. n. 67/2016 e la legge n. 160/2019.

Il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, di seguito D.Lgs. 97/2016, ha apportato numerosi cambiamenti 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.

La legge 27 dicembre 2019 n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022” ha introdotto una serie di modifiche sia di carattere generale (con riferimento agli strumenti sanzionatori) che di carattere settoriale.

Come ribadito dal decreto 33/2013, la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

Tale istituto concorre alla realizzazione di molteplici obiettivi, i quali costituiscono il naturale sviluppo di principi fondamentali del nostro ordinamento:

- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche;
- concorrere ad attuare il principio democratico;
- concorrere ad attuare i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione;
- concorrere a garantire le libertà individuali e collettive, nonché i diritti civili, politici e sociali;
- integrare il diritto ad una buona amministrazione;
- concorrere alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

All’affermazione contenuta nel PNA 2016 secondo la quale “La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali (cfr. § 1) in quanto strumentale alla promozione dell’integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell’attività pubblica”, deve aggiungersi quanto ricordato nel



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

PNA 2019 ai sensi del quale “la trasparenza è anche regola per l’organizzazione, per l’attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia”. Infine, come riportato nel medesimo PNA 2019, deve ricordarsi come la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 20 del 21/02/2019, abbia riconosciuto che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell’amministrazione (art. 97 Cost.).

Come anticipato, il quadro normativo in materia di trasparenza è stato profondamente innovato dal D.Lgs. 97/2016 che non solo è intervenuto ridisegnando un nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza e ridefinendo gli obblighi di pubblicazione vigenti, ma, soprattutto, ha disciplinato un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l’accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall’ordinamento.

La ratio della riforma risiede nella dichiarata finalità 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.

Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto trasparenza ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a “favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”, ma soprattutto e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all’attività amministrativa. L’intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel comma 2 dell’art. 1 del decreto trasparenza, secondo cui la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali ed integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini.

Successivamente, con la legge 27 dicembre 2019 n. 160, oltre all’autonoma individuazione di un obbligo di pubblicazione specifico relativo a finanziamenti per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (comma 37, art. 1, l. 160/2019), sono state introdotte le seguenti modifiche:

- individuazione di nuovi obblighi di pubblicità per prove concorsuali e relative graduatorie, nonché del loro aggiornamento (nuovo comma 2-bis all’art. 19 del d.lgs. 33/2013);
- individuazione di una sanzione amministrativa pecuniaria per il responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui agli artt. 4-bis, comma 2, 14 e 22, comma 2, del d.lgs. 33/2013 consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell’indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell’indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza, oltre alla pubblicazione del relativo provvedimento sanzionatorio (art. 47 del d.lgs. 33/2013, come modificato);
- estensione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 1 dell’art. 47, d.lgs. 33/2013, al caso individuato dal nuovo comma 1-bis dell’articolo medesimo, ossia la mancata comunicazione da parte del dirigente prevista dall’articolo 14, comma 1-ter, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (nuovo comma 1-bis, art. 47 del d.lgs. 33/2013);



- estensione della nuova sanzione amministrativa di cui all'art. 47, comma 1 bis, alla responsabilità dirigenziale per i casi previsti dall'art. 46, comma 1 (art. 46, comma 1 del d.lgs. 33/2013, come modificato);
- individuazione di ANAC quale soggetto competente alla irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 47 del d.lgs. 33/2013 (comma 3, art. 47 del d.lgs. 33/2013, come modificato).

Inoltre, a seguito del pronunciamento della Corte Costituzionale in materia di trasparenza dei dati dei dirigenti (sentenza n. 20 del 21/02/2019) e delle successive deliberazioni di ANAC n. 586 del 26/06/2019 e n. 1126 del 04/12/2019, il legislatore è intervenuto all'interno del c.d. Decreto Milleproroghe (d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8 e ss.mm.ii.) con l'art. 1, comma 7, individuando innanzitutto la sospensione dell'applicazione delle misure di cui agli artt. 46 e 47 del d.lgs. 33/2013, ai soggetti di cui all'art. 14, comma 1-bis, d.lgs. 33/2013.

Nel medesimo comma 7, art. 1, del c.d. Decreto Milleproroghe, il legislatore ha rinviato ad un regolamento ministeriale, da adottarsi entro il 31/12/2020, l'individuazione dei dati di cui al comma 1, art. 14, d.lgs. 33/2013, che saranno oggetto di pubblicazione, indicando i criteri cui tale regolamento deve conformarsi.

Successivamente, il termine previsto per l'adozione del sopra citato regolamento ministeriale è stato differito ad opera del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21, il quale, modificando il comma 7 dell'art. 1 del c.d. Decreto Milleproroghe, ne ha rinviato l'adozione al 30/04/2021.

Ad oggi, non risulta l'adozione di tale regolamento ministeriale.

Da ultimo, merita di essere menzionata la recente delibera ANAC n. 468 del 16 giugno 2021. Attraverso l'adozione di tale delibera, ANAC è intervenuta al fine di fornire indicazioni in merito alla corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013, superando quelle precedentemente dalla stessa fornite in altre delibere (delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante "Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)" e numero 618 del 26 giugno 2019 recante "Assoggettabilità agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013 dei provvedimenti di concessione di "prestazioni integrative" rilasciati nell'ambito del Progetto INPS "Home Care Premium 2017").

In ragione del carattere di novità dei contenuti della delibera citata delibera, con la supervisione del RPCT, l'Ente procederà ad adeguarsi alle nuove indicazioni ivi contenute assicurando:

gradualmente, entro il 31.12.2021, la pubblicazione completa dei dati di cui agli artt. 26 e 27, secondo il nuovo orientamento, per tutte le erogazioni concesse dopo l'entrata in vigore della delibera 468/2021;

a regime, dal 1° gennaio 2022, la pubblicazione ordinaria e tempestiva di tutte le erogazioni concesse a decorrere da quella data.

### **1.1-bis La trasparenza nel contesto dell'attuale emergenza epidemiologica da COVID-19**

Come già rappresentato nel paragrafo della Sezione I del presente documento dedicato al rapporto tra il rischio corruttivo e le misure (sanitarie, economiche e sociali) adottate sino ad ora per contrastare gli effetti negativi dell'emergenza da COVID-19, nelle linee guida emesse dal Presidente del GRECO Marin Mrčela, contenute nel documento denominato "Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19" – Strasburgo, 15 aprile 2020 Greco (2020)4, si sottolinea il ruolo della trasparenza nel settore pubblico, quale mezzo tra i più importanti per prevenire la corruzione, qualunque sia la sua



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

forma, dal momento che, in una situazione di emergenza, è fondamentale che le istituzioni pubbliche comunichino informazioni su base regolare e affidabile, sia in riferimento alla pandemia stessa, sia per quanto riguarda le misure di emergenza per affrontarla.

Nella medesima direzione si è mosso il legislatore italiano, prevedendo, ad esempio specifici obblighi di trasparenza relativamente ai dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e dei dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dall'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020.

Con riferimento alla pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'art. 99, comma 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n.18 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, stabilisce che ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria delle erogazioni medesime debba attuare un'apposita rendicontazione separata, per la quale è anche autorizzata l'apertura di un conto corrente dedicato presso il proprio tesoriere, assicurandone la completa tracciabilità, e dispone che, al termine dello stato di emergenza nazionale, tale rendicontazione sia pubblicata da ciascuna pubblica amministrazione sul proprio sito internet. Sul tema è intervenuta anche ANAC con due comunicati del Presidente (comunicato del 29 luglio 2020 e comunicato del 07 ottobre 2020). Infatti, al fine di facilitare le amministrazioni nell'attuazione dell'obbligo di pubblicazione introdotto e garantire la conoscibilità delle erogazioni secondo uno schema uniforme, ANAC ha elaborato congiuntamente con il MEF e pubblicato sul suo sito istituzionale un modello con cui rendicontare le erogazioni liberali ricevute, nonché fornito ulteriori indicazioni utili circa lo specifico obbligo di pubblicazione.

Con riferimento alla pubblicazione dei dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dall'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020, recante "Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili", con comunicato del Presidente del 27 maggio 2020 ANAC ha specificato tali interventi di aiuto finanziario vincolato all'acquisto di generi alimentari di prima necessità ricadono nella previsione di cui agli artt. 26 e 27 del D.Lgs. n. 33/2013 e, pertanto, sono soggetti ai medesimi obblighi di pubblicazione previsti dai citati articoli.

In materia di trasparenza intervengono anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e i provvedimenti legislativi connessi allo stesso, di recentissima adozione.

Come già evidenziato nel paragrafo 1.4-bis della Sezione I del presente documenti, tra le riforme abilitanti previste dal Piano, figurano anche le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

In tal senso, uno degli obiettivi dichiarati nel Piano è quello finalizzato all'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione. Infatti, partendo dal presupposto che la corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi, nel Piano viene individuata nella semplificazione normativa la strada da seguire per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi.

Tra gli interventi proposti ai fini dell'attuazione di tale obiettivo figurano anche interventi in materia di trasparenza, come ad esempio: la previsione di un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa (realizzata in via amministrativa da ANAC) al fine di alleggerire gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche a fronte dei tre tipi di accesso ai documenti e informazioni amministrative attualmente vigenti.

Sempre con riferimento al PNRR, merita di essere menzionati:





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, convertito con legge del 29 luglio 2021, n. 108: per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone disabili, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, nonché dal PNC, l'art. 47 del d.l. 77/2021 dispone, al comma 9, specifici obblighi di pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del profilo del committente, ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016, dei rapporti e delle relazioni previsti dal comma 2, 3 e 3-bis del medesimo articolo. Tali rapporti e relazioni dovranno altresì essere comunicati alla Presidenza del consiglio dei ministri ovvero ai Ministri o alle autorità delegati per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale. Al momento, si ritiene opportuno attendere l'adozione delle linee guida previste dal comma 8 del citato articolo 47 e/o eventuali indicazioni da parte di ANAC.

il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 133, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”. Il decreto reca diverse disposizioni in materia di pubblica amministrazione, previste al fine di garantire il rafforzamento della capacità funzionale della pubblica amministrazione e assicurare il necessario supporto alle amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tra tali disposizioni, particolare interesse in tema di corruzione (e trasparenza) riveste quella di cui all'art. 6, rubricato “Piano integrato di attività e organizzazione”. Sulla base di quanto previsto dal citato articolo, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative) con più di 50 dipendenti dovranno adottare entro il 31 gennaio di ogni anno il Piano integrato di attività e organizzazione. Con tale Piano, a valenza triennale e da aggiornare annualmente, le amministrazioni tenute alla sua adozione dovranno definire, tra l'altro, “gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione”.

## **1.2. Il Programma triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 del Comune di Soliera.**

L'art. 10 del D.Lgs. 33/2013 nel testo previgente alla novella del 2016, prevedeva che ogni amministrazione dovesse adottare – ed aggiornare annualmente – un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, contenente le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza e per assicurare la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Tra le modifiche più importanti apportate al D.Lgs. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT), come già indicato nella delibera n. 831/2016 dell'ANAC sul PNA 2016.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza.

In conformità alle previsioni normative, la programmazione in materia di trasparenza costituisce oggetto della presente Sezione II del PTPCT 2022-2023.

L'adozione della programmazione in materia di trasparenza, lungi dal rappresentare un mero adempimento formale, costituisce invece un indispensabile strumento volto, da un lato, a garantire continuità e coerenza rispetto alle iniziative già assunte ed in corso di attuazione, in tema di trasparenza ed integrità e, dall'altro lato, a completare ed integrare in modo sinergico le misure anticorruzione in via di progressiva e decisa implementazione all'interno delle Amministrazioni.

È infatti evidente il nesso di forte strumentalità che lega la trasparenza alla prevenzione della corruzione. Come precisato anche nel citato Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione, la trasparenza va considerata quale "strumento fondamentale" per la prevenzione della corruzione, perché consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'amministrazione e, per tal via, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e, per tal via, se ci sono dei "blocchi" anomali del procedimento stesso;
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e, per tal via, se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie;
- la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti e, per tal via, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato (per quanto concerne la trasparenza dei dati dei dirigenti deve tuttavia tenersi conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 21/02/2019).

La presente sezione è stata redatta sulla base dell'analisi coordinata delle seguenti fonti di disciplina:

D.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2021, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea";

Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020, recante "Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"

D.l. 17 marzo 2020, n.18 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

D.l. 162/2019, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8, recante "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica";



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

Legge 160/ 2019 recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”;

D.Lgs. 97/2016 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”;

D.Lgs. 33/2013, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”;

Legge 190/2012, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”;

D.Lgs. 150/2009, recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”;

D.lgs. n. 82/2005, recante "Codice dell'amministrazione digitale”;

Sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019;

Delibera ANAC n. 468 del 16 giugno 2021 recante “Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27 d.lgs. n. 33/2013): superamento della delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante “Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)”;

Atto di segnalazione ANAC n. 1 del 22 gennaio 2020 recante proposta di modifiche al D.L. 30 dicembre 2019, n. 162;

Delibera ANAC n. 1126 del 04/12/2019 recante “Rinvio alla data del 1 marzo 2020 dell’avvio dell’attività di vigilanza dell’ANAC sull’applicazione dell’art. 14, co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013 con riferimento ai dirigenti delle amministrazioni regionali e degli enti dipendenti e sospensione dell’efficacia della delibera ANAC n. 586/2019 limitatamente all’applicazione dell’art. 14 co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013 ai dirigenti sanitari titolari di struttura complessa”;

Delibera ANAC n. 586 del 26 giugno 2019 recante “Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l’applicazione dell’art. 14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019”;

Delibera ANAC n. 382 del 12 aprile 2017 di sospensione parziale dell'efficacia della delibera n. 241/2017;

Delibera ANAC n. 241 dell'8 marzo 2017 recante “Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 'Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e di titolari di incarichi dirigenziali”;

Delibera ANAC n. 1310/2016 recante “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”;

Delibera ANAC n. 1309/2016 recante “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”;

Delibera CIVIT n. 50/2013, recante “Linee guida per l’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014 -2016”;

Delibera CIVIT n. 2/2012, recante “Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”;

Delibera CIVIT n. 105/2010, recante “Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”;



Comunicato del Presidente ANAC del 07 ottobre 2020 ad oggetto “Integrazioni al Comunicato del Presidente dell’Autorità “Pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all’emergenza epidemiologica da COVID-19” del 29.07.2020”;

Comunicato del Presidente ANAC del 29 luglio 2020 ad oggetto “Pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all’emergenza epidemiologica da COVID-19. Modello di rendiconto delle donazioni ricevute ai sensi dell’art. 99 del decreto legge 17 marzo 2020, n.18, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27”;

Comunicato del Presidente ANAC del 27 maggio 2020 ad oggetto “Pubblicazione dei dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dall’Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020”;

Comunicato del Presidente ANAC del 23 luglio 2019 ad oggetto “Pubblicazione del testo integrale dei contratti di acquisto di beni e servizi di importo unitario superiore a 1 milione di euro in esecuzione del Programma biennale, e dei suoi aggiornamenti, dopo l’abrogazione dell’art. 1, comma 505, della legge di stabilità 2016, operata dall’art. 217 del Codice dei contratti pubblici”;

Comunicato del Presidente ANAC dell’8 novembre 2017 ad oggetto “Pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti (art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013)”;

Comunicato del Presidente ANAC del 17 maggio 2017 ad oggetto “Chiarimenti in ordine alla pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti (art. 14, co. 1-ter del d.lgs. 33/2013)”;

Atto di segnalazione ANAC n. 6 del 20 dicembre 2016 “Concernente la disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, contenuta nel d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016”;

Ulteriori delibere, orientamenti e FAQ di ANAC, in tema di trasparenza;

Piani Nazionali Anticorruzione del 2013, 2016 e 2019, nonché relativi aggiornamenti del 2015, 2017 e 2018;

Indicazioni ANAC in materia di adempimenti di trasparenza relativi a contratti pubblici;

Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2017 del 30 maggio 2017 ad oggetto “Attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”;

Pronuncia del Garante per la protezione dei dati personali n. 206 del 27 aprile 2017 in tema di accesso civico;

Linee guida del Garante per la protezione dei dati personali in materia di trattamento di 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 (adottate con deliberazione n. 243 del 15 maggio 2014);

Linee guida AGID per i siti web della pubblica amministrazione;

fonti normative che impongono obblighi di pubblicazione a carico della pubblica amministrazione.

L’organizzazione dei contenuti della presente sezione si conforma alle indicazioni di cui alla citata delibera ANAC n. 1310/2016 e tiene conto di tutto quanto indicato nei corpi normativi o interpretativi sopra elencati.

L’arco temporale di riferimento è costituito dal periodo 2022-2024.

## **2. Le principali caratteristiche**



**COMUNE DI SOLIERA**  
PROVINCIA DI MODENA

La programmazione in materia di trasparenza si conforma alle novità legislative introdotte con il D.Lgs. 33/2013, come novellato da d.lgs. 97/2016 e l. 160/2019. Tale decreto, aggiornato, fra l'altro:

- a) opera una complessiva sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti e ne introduce di nuovi;
- b) prevede (in sostituzione della precedente sezione "Trasparenza, valutazione e merito" di cui all'art. 11, comma 8, D.Lgs. n. 150/2009) la creazione, nei siti web delle pubbliche amministrazioni, della sezione "Amministrazione trasparente" e ne disciplina struttura e contenuti;
- c) disciplina l'istituto dell'accesso civico;
- d) precisa i compiti e le funzioni dei Responsabili della trasparenza e degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV);
- e) provvede ad implementare il sistema dei controlli e delle sanzioni sull'attuazione delle norme in materia di trasparenza.

Con particolare riferimento alla programmazione integrata anticorruzione/trasparenza, l'art. 10 di detto decreto prevede che:

- ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 5, della Legge n. 190/2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto stesso;
- la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi ed individuali.

Il Legislatore, con il decreto 97/2016, ha inoltre rafforzato la necessità che sia assicurato il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPCT e gli obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell'amministrazione nonché con il Piano della performance; ciò al fine di garantire la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti.

### **3. Procedimento di elaborazione della presente sezione**

#### **3.1. Obiettivi in materia di trasparenza nella programmazione di mandato e nella programmazione triennale**

Negli atti di programmazione adottati dagli organi di indirizzo del Comune di Soliera, gli obiettivi strategici in materia di trasparenza hanno assunto, negli ultimi anni, un ruolo sempre più decisivo e rilevante.

In particolare, con riferimento al Documento Unico di Programmazione 2022/2024 (NdA/DUP definitivo, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n.76 del 22/12/2020), si evidenzia l'indirizzo strategico "Assicurare la trasparenza, la legalità, l'integrità della Pubblica Amministrazione".

Da tale indirizzo strategico discendono due obiettivi strategici:

Trasparenza e semplificazione nell'azione amministrativa;  
Servizi digitali per il cittadino;



### **3.2. Collegamenti con il Piano esecutivo di gestione (PEG)/Piano della Performance/Piano dettagliato degli obiettivi**

Nell'ambito degli atti di indirizzo, un discorso a sé merita il Piano esecutivo di gestione – Piano della performance: in conformità al D.Lgs. 33/2013, infatti, il Comune di Soliera attribuisce primaria rilevanza al collegamento sinergico tra gestione della performance e trasparenza.

Ciò detto, come previsto dal D.Lgs. 33/2013, la promozione di maggiori livelli di trasparenza nell'amministrazione si tradurrà nella definizione di corrispondenti obiettivi esecutivi nel contesto del Piano della Performance 2022-2023..

Inoltre, come pure previsto dal D.Lgs. 33/2013, il citato collegamento sinergico tra trasparenza e performance si realizza anche garantendo la massima trasparenza nella gestione della performance. In tale ottica, il Comune di Soliera pubblica i relativi documenti sul proprio sito web (sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Performance").

Gli obiettivi in materia di trasparenza sono definiti al § “4.3.1.2 Trasparenza” della Sezione I del presente PTPCT, cui si rinvia integralmente.

### **4.3. Indicazione degli uffici coinvolti per l'individuazione dei contenuti della presente sezione**

Il processo di formazione ed elaborazione della presente sezione è stato coordinato dal Segretario Generale, in qualità soggetto Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in collaborazione con i Responsabili del Settore del Comune di Soliera.

### **4. Iniziative di comunicazione della trasparenza**

Il Comune di Soliera assicura la più ampia comunicazione e diffusione dei documenti, delle informazioni e dei dati assoggettati alla trasparenza mediante una serie di misure.

Pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione trasparente”

In ottemperanza alle disposizioni vigenti, la prima e più importante misura in tal senso è costituita, innanzitutto e naturalmente, dall'adempimento dell'obbligo di pubblicazione di tali documenti, informazioni e dati sul sito web istituzionale del Comune, all'interno dell'apposita sezione “Amministrazione trasparente”.

Quanto alle caratteristiche dei contenuti della sezione “Amministrazione trasparente”, come previsto dal D.Lgs. 33/2013, il Comune di Soliera è impegnato a garantire la qualità delle informazioni assicurandone:

- l'integrità;
- il costante aggiornamento;
- la completezza;
- la tempestività;
- la semplicità di consultazione;
- la comprensibilità;
- l'omogeneità;





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

- la facile accessibilità;
- la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione;
- l'indicazione della loro provenienza;
- la riutilizzabilità, secondo quanto previsto dagli articoli 7 e 7-bis del D.Lgs. 33/2013, secondo cui, tra l'altro le informazioni devono essere pubblicate in formato di tipo aperto.

#### Presentazione del PTPCT alla cittadinanza

L'attività di comunicazione della trasparenza potrà essere utile perseguita attraverso la presentazione del PTPCT alla cittadinanza e ciò mediante adeguata pubblicità del documento tramite il sito web istituzionale (sul quale sarà comunque pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente"), appositi comunicati stampa ed ulteriori opportune iniziative di comunicazione.

#### Iniziative di promozione della cultura dell'integrità e della trasparenza

La comunicazione della trasparenza non può limitarsi ad iniziative rivolte verso l'esterno, ma deve coinvolgere gli operatori della pubblica amministrazione. Essi dovranno essere specificamente sensibilizzati e formati al fine di:

- a) improntare l'attività amministrativa quotidiana al principio di trasparenza;
- b) farsi essi stessi, nell'agire quotidianamente a contatto con il pubblico, strumento di comunicazione verso l'esterno delle misure di trasparenza adottate.

Per tale motivo, l'attività di promozione della cultura della trasparenza e integrità sarà perseguita mediante apposite iniziative di formazione la cui previsione sarà integrata all'interno del piano della formazione in materia di anticorruzione elaborato dal RPCT.

### **5. Individuazione dei dati da pubblicare**

Le categorie di dati inseriti e/o da inserire all'interno del sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sono indicate nell'Allegato A) della presente Sezione.

Tale Allegato A) ha aggiornato quello precedentemente approvato nel PTPCT 2020-2022, già significativamente innovato in tale occasione al fine di renderlo maggiormente conforme allo schema-tipo di ANAC allegato alla delibera n. 1310/2016, aggiornato al d.lgs. 97/2016 e alle modifiche intervenute con la legge n. 160/2019, nonché in ragione dei provvedimenti normativi e pronunce in materia di trasparenza esaminati in occasione dell'adozione del PTPCT 2020-2022.

L'aggiornamento tiene conto principalmente dello specifico obbligo di pubblicazione previsto per la rendicontazione delle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e ad evidenziare le sezioni/sotto-sezioni che saranno aggiornate conformemente alle indicazioni fornite da ANAC con la delibera n. 468 del 16 giugno 2021 e nel rispetto delle tempistiche dalla stessa stabilite.

Il tutto, a seguito dell'implementazione dello specifico gestionale integrato con il gestionale atti e contabilità (logica integrata all'interno di una "suite software"), acquisito, in attuazione del PTPCT 2020/2022, con determinazione SIA Unione n. 594 del 06.07.2021.



Si segnala inoltre che all'interno del PNA 2019 ANAC ha previsto un aggiornamento degli obblighi di pubblicazione alla luce delle modifiche normative intervenute e la redazione di "criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria" al fine di garantire l'esigenza di qualità dei dati e di uniformare le codifiche e le rappresentazioni degli stessi.

L'allegato A) rispecchia schematicamente nelle prime due colonne, l'organizzazione in sotto-sezioni della sezione "Amministrazione trasparente", come previsto dal decreto trasparenza: rispettivamente nella prima e nella seconda colonna sono indicate le denominazioni delle sotto sezioni di primo livello e di secondo livello esattamente come riportate nella Tabella 1 allegata al d.lgs.33/2013;

Il documento, allegato alla presente Sezione riporta nelle successive colonne le altre informazioni previste dal decreto trasparenza:

Come detto, gli obblighi di pubblicazione previsti in varie disposizioni del D.Lgs. 33/2013 sono stati modificati dal d.lgs. 97/2016 e dalla legge 160/2019.

La disciplina transitoria di cui all'art. 42, comma 1, del d.Lgs. 97/2016 ha fissato al 23 dicembre 2016 il termine entro il quale i soggetti di cui all'art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013 hanno dovuto adeguarsi ai relativi obblighi. L'ANAC, con la delibera n. 1310/2016 del 28 dicembre 2016, ha adottato "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".

Si farà luogo alla pubblicazione di ulteriori dati laddove prevista da disposizioni di legge successive.

A seguito dell'emanazione del regolamento ministeriale previsto dall'art. 1, comma 7, D.L. n. 162/2019, dell'aggiornamento degli obblighi di pubblicazione e della redazione di "criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria" si darà corso agli adempimenti necessari conseguenti, senza recepimento/modificazione del presente PTPCT.

## **6. Processo di attuazione del PTPCT – Sezione trasparenza**

### **6.1. Responsabile della trasparenza**

Il ruolo di Responsabile della Trasparenza, è affidato al Responsabile della prevenzione della corruzione, Segretario Generale Dott.ssa Vienna Marcella Rocchi (RPCT).

Il Responsabile esercita i compiti attribuiti dalla legge ed è, in particolare, preposto a:

- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico;
- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo Indipendente di Valutazione, al responsabile nazionale della prevenzione della corruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- provvedere all'aggiornamento annuale del PTPCT, ivi inclusa la sezione dedicata alla trasparenza;
- curare l'istruttoria per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 47 del D.Lgs. 33/2013.



Ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico sono state attribuite al RPCT dal D.Lgs. 97/2016. In tale contesto il RPCT, oltre alla facoltà di chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze, deve occuparsi, per espressa disposizione normativa (art. 5, comma 7, D.Lgs. 33/2013, come novellato dal D.Lgs. 97/2016), dei casi di riesame (sia che l'accesso riguardi dati a pubblicazione obbligatoria o meno).

Dal D.Lgs. 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del RPCT ed in particolare quelle dell'Organismo di Valutazione. Ciò al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. In tal senso, si prevede, da un lato, la facoltà dell'Organismo di Valutazione di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, comma 1, lett. h), D.Lgs. 97/2016). Dall'altro lato, si prevede che la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione, venga trasmessa oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione anche all'organismo di valutazione (art. 41, comma 1, lett. l), D.Lgs. 97/2016).

## **6.2. Individuazione dei soggetti responsabili della trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati**

Per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, come si evince dall'allegato A) sopra descritto, non vi è sempre coincidenza tra soggetti responsabili della individuazione, elaborazione e trasmissione dei dati (colonna 6) e soggetti responsabili della pubblicazione dei dati (colonna 7).

## **6.3. Individuazione dei referenti settoriali per la trasparenza e specificazione delle modalità di coordinamento con il Responsabile della trasparenza**

Ogni Responsabile di Settore può individuare, all'interno del relativo Servizio, uno o più soggetti referenti per la trasparenza. La funzione principale di detti referenti sarà quella di facilitare la comunicazione ed il coordinamento tra il Servizio di appartenenza, da un lato, ed il RPCT dall'altro. Ciò consentirà la formazione di una rete intersettoriale di referenti, che si coordineranno con il RPCT. Per semplicità organizzativa, è opportuno che il referente settoriale per la trasparenza coincida con il referente settoriale per la prevenzione della corruzione.

## **6.4. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi**

Ogni Responsabile di Settore, anche in funzione della propria responsabilità per la trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati di competenza, è tenuto ad adottare, tenuto conto delle particolarità di ciascuna struttura, le misure organizzative più idonee per assicurare all'interno di detta struttura il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge. Ogni Responsabile di Settore potrà delegare a personale interno specificamente individuato le attività operative funzionali a garantire l'adempimento degli obblighi di pubblicazione dei dati.

L'implementazione di specifico gestionale integrato con il gestionale atti e contabilità (logica integrata all'interno di una "suite software"), acquisito, in attuazione del PTPCT 2020/2022 dell'Unione delle Terre d'Argine, con determinazione SIA Unione n. 594 del 06.07.2021, rappresenta un valido supporto



per i Servizi in termini di tempestività e regolarità del flusso delle informazioni da pubblicare ai sensi della normativa vigente in materia di trasparenza.

#### **6.5. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del RPCT**

Il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza è svolto dai Responsabili di Settore con il coordinamento del RPCT.

Il Responsabile per la trasparenza svolge stabilmente un'attività di controllo anche a campione sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

L'Organismo di Valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della Performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. Verifica, inoltre, l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione anche mediante le attestazioni previste dall'ANAC.

Si precisa che il D.Lgs. 33/2013, come novellato dal recente intervento legislativo sopra richiamato, collega alle inadempienze degli obblighi di trasparenza l'attivazione di varie forme di responsabilità. In particolare, fra l'altro, detto decreto prevede che:

- in relazione alla loro gravità, il Responsabile della trasparenza segnala i casi di inadempimento, di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'Amministrazione ed all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità;
- l'inoltro da parte del cittadino della richiesta di accesso civico riguardante dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria comporta, da parte del Responsabile della trasparenza, analogo obbligo di segnalazione;
- i soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni ed i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati;
- il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione costituisce illecito disciplinare; l'ANAC segnala l'illecito all'ufficio di disciplina dell'amministrazione interessata, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile o del dirigente tenuto alla trasmissione e/o alla pubblicazione delle informazioni. L'ANAC segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei Conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità;
- l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico (al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, del D.Lgs. 33/2013) costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale cui si applica la sanzione prevista dall'art. 47, comma 1-bis e, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi in questione se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile;
- venga irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria per il responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui agli artt. 4-bis, comma 2, 14 e 22, comma 2, del d.lgs. 33/2013 consistente



nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza, oltre alla pubblicazione del relativo provvedimento sanzionatorio;

- venga irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 1 dell'art. 47, d.lgs. 33/2013, al caso individuato dal nuovo comma 1-bis dell'articolo medesimo, ossia la mancata comunicazione da parte del dirigente prevista dall'articolo 14, comma 1-ter, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (nuovo comma 1-bis, art. 47 del d.lgs. 33/2013);
- venga irrogata la nuova sanzione amministrativa di cui all'art. 47, comma 1-bis, alla responsabilità dirigenziale per i casi previsti dall'art. 46, comma 1;
- sia l'ANAC il soggetto competente alla irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 47 del d.lgs. 33/2013 (comma 3, art. 47 del d.lgs. 33/2013, come modificato).

#### **6.6. Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente"**

L'ente dispone di un sistema di rilevazione del numero di visualizzazioni dei documenti inseriti nella sotto-sezioni di amministrazione trasparente.

#### **6.7. Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)**

Il PNA 2016 prescrive che il RPCT è tenuto a indicare all'interno del PTPCT il nome del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33-ter, d.l. n. 179/2012 convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

L'individuazione del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Il RASA del Comune di Soliera è l'Ing. Salvatore Falbo, Responsabile Settore Gestione e Sviluppo del Patrimonio

#### **6.8. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico**

L'art. 5 del D.Lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del D.Lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

- a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale (accesso civico "semplice");
- b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del D.Lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico "generalizzato").

Per quest'ultimo tipo di accesso si rinvia alle Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 1309/2016.

Nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, l'Autorità ritiene possa applicarsi l'istituto generale previsto dall'art. 2, comma 9-bis, della Legge 241/1990.



COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

L'accesso civico "generalizzato" (c.d. FOIA), invece, è stato disciplinato, con apposite norme di attuazione, dal Dipartimento della Funzione pubblica che, con circolare n. 2/2017 del 30 maggio 2017, ha compiutamente trattato i seguenti aspetti:

- modalità di presentazione della domanda (identificazione dell'oggetto, identificazione del richiedente, modalità di invio della richiesta, modulistica, indirizzo di posta elettronica dedicato);
- uffici competenti (competenza a ricevere le richieste, competenza a decidere sulla domanda ed in sede di riesame, "centri di competenza");
- rispetto dei tempi di decisione (decorrenza del termine, conseguenze dell'inosservanza del termine)
- controinteressati (individuazione, comunicazione specifica, accoglimento della richiesta in caso di opposizione);
- dinieghi non consentiti;
- dialogo con i richiedenti e rapporti con i media e le organizzazioni della società civile;
- pubblicazione proattiva;
- registro degli accessi civici.

Inoltre, con la Circolare n. 1/2019 il Ministero per la pubblica amministrazione ha fornito ulteriori chiarimenti sull'applicazione delle norme sull'accesso civico generalizzato.

Si segnala peraltro l'ordinanza della Sez. III del Consiglio di Stato, 16 dicembre 2019, n. 8501, con la quale viene rimessa all'Adunanza Plenaria, tra l'altro, le questioni relative all'applicabilità dell'accesso civico generalizzato alle attività della P.A. disciplinate dal Codice dei contratti pubblici e alla possibilità, anche da parte dell'Amministrazione, di qualificare autonomamente l'istanza di accesso al di là dei riferimenti normativi in essa eventualmente contenuti.

Successivamente, con la sentenza n. 10/2020, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha trattato le questioni alla stessa rimesse con la sopra citata ordinanza analizzando, sotto diversi profili, il tema dell'accessibilità alla documentazione relativa alle gare d'appalto ed enunciando, sulle questioni poste, i seguenti principi di diritto:

"a) la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento;

b) è ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza non si traduca in una generica volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale;

c) la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici, non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-





COMUNE DI SOLIERA  
PROVINCIA DI MODENA

bis del d. lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della l. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza.”

Si precisa che, ai sensi dell'art. 46, comma 1, del D.Lgs. 33/2013 il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile (art. 46, comma 2, D.Lgs. 33/2013).

Si individuano i seguenti obiettivi relativamente all'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA):

N	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Aggiornamento della modulistica ed aggiornamento pagine sezioni e sottosezioni dedicate Amm.ne Trasparente, come da circolare DFP n. 2/2017 e n. 1/2019	RPCT Dirigente SIA UTdA	2022-2023	Aggiornamento modulistica e sezioni

Allegati alla Sezione II

Sez. II\_Allegato A - Documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione.