



COMUNE DI CERVIA

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA 2022- 2024

Allegati:

A – Programma delle attività (A1 - misure generali e A2 - “nuove misure specifiche” da attuare nel triennio);

B – Schema responsabilità inerenti l’attuazione degli obblighi legati alla trasparenza;

C – Codice di Comportamento comunale e relativa relazione illustrativa – approvato in prima lettura¹;

D – Piano di formazione in tema di anticorruzione;

E – Tabelle esplicative della nuova metodologia di mappatura dei processi e di valutazione del grado di rischio;

F – Documenti di sintesi relativi ai processi analizzati scaturiti all’esito dell’analisi dei rischi condotta nel 2021 su tutti i processi dell’Ente: F1 - Elenco processi – F2 Registro eventi rischiosi – F3 Misure specifiche permanenti.

¹ Il nuovo codice di comportamento sarà adottato definitivamente entro il 30/04/2022.

SEZIONE PRIMA INTRODUZIONE GENERALE

1. Informazioni generali
2. Struttura del PTPC e processo di redazione ed approvazione del PTPCT
3. Sistema di Governance

SEZIONE SECONDA IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

1. Finalità
2. Gli obiettivi strategici: l'indirizzo politico
3. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi
 - 3.1 Analisi del contesto esterno
 - 3.2. Analisi del contesto interno
 - 3.2.1 La struttura organizzativa
 - 3.2.2 La mappatura dei processi
 - 3.3 La valutazione dei rischi.
 - 3.4 Sistema di monitoraggio e controllo.
 - 3.5 SISTEMA DI MONITORAGGIO E CONTROLLO.
 - 3.6 Sistema dei controlli successivi - art. 147 bis del TUEL
4. Integrazione con il ciclo della performance
5. Norme finali e pubblicità

SEZIONE TERZA MISURE GENERALI DI TIPO TRASVERSALE

1. Il codice di comportamento.
2. Conflitto d'interessi
 - 2.1 Astensione in caso di conflitto di interessi (art. 7 del DPR 62/2013 e art. 6-bis della Legge n. 241/1990)
 - 2.2 Divieto di Pantouflage - (art. 53, comma 16ter, del D.lgs. 165/01)
 - 2.3 Conflitto di interessi nella conclusione di contratti (art. 14 comma 2 D.P.R. 62/2013).
 - 2.4 Autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali (art. 53 del d.lgs. 165/2001)
 - 2.5 Inconferibilità di incarichi dirigenziali e incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39)
3. Formazione sui temi dell'etica e della legalità, con particolare riferimento alla materia dei contratti pubblici.
4. Standardizzazione della sequenza procedimentale seguita nell'emanazione degli atti di competenza - Rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti - Implementazione dell'utilizzo di strumenti telematici.
5. Rotazione del personale ordinaria e straordinaria.
 - 5.1) Rotazione ordinaria
 - 5.2) Rotazione straordinaria
6. Tutela del whistleblower
7. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione
8. Società controllate o sottoposte a controllo analogo congiunto: vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure
9. Le misure di prevenzione in materia di "Appalti pubblici - Contratti pubblici": misure attuate e da attuare

SEZIONE QUARTA TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

1. Obiettivi strategici, organizzazione dei flussi informativi e criteri di pubblicazione e aggiornamento dei dati
 - 1.1 Obiettivi strategici
 - 1.2 Organizzazione dei flussi informativi
 - 1.3 Criteri generali di pubblicazione dei dati
 - 1.4 Criteri generali di aggiornamento dei dati
 - 1.5 Formato dei documenti
 - 1.6 Rapporto tra trasparenza e tutela dei dati personali
2. Tipologie di accesso civico: "semplice" e "generalizzato"
 - 2.1 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico
 - 2.2 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico "generalizzato"

SEZIONE PRIMA

INTRODUZIONE GENERALE

1. Informazioni generali

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico una prima organica disciplina normativa volta ad attuare una strategia di prevenzione della corruzione.

A livello “nazionale”, sulla base delle linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale, il Dipartimento della Funzione pubblica ha predisposto il **primo Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PNA 2013)** approvato con Delibera CiVIT (ora A.N.A.C.) n. 72 del 11/09/2013.

A livello “decentrato”, ogni Amministrazione pubblica ha definito il proprio Piano triennale di prevenzione, effettuando l’analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente individuando le misure di prevenzione volte a prevenirli.

Il Comune di Cervia, sulla base del PNA 2013, ha approvato ed attuato il **primo Piano di prevenzione della corruzione del Comune di Cervia** (Deliberazione di G.C. n. 6 del 28 gennaio 2014) **per il triennio 2014-2016** (di seguito PTPC). Al PTPC **sono allegare le** schede e i documenti di sintesi relativi ai processi analizzati, scaturite all’esito dell’analisi dei rischi effettuata nel 2013.

Il Decreto legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha successivamente ridisegnato l’ambito dei soggetti e dei ruoli della strategia anticorruzione a livello nazionale, incentrando sull’Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) il sistema della regolazione e di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione.

L’ANAC, con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, ha approvato l’**“Aggiornamento 2015 al PNA”** fornendo importanti nuove indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del PNA 2013. In particolare, l’ANAC ha sottolineato la necessità di implementare le misure di prevenzione nell’area di rischio degli appalti pubblici (definiti dall’Autorità area di rischi “Contratti pubblici”, evidenziando, con uno specifico approfondimento sul tema, le anomalie del sistema di gestione delle procedure di gara da cui possono scaturire eventi criminosi e le conseguenti possibili misure di prevenzione “specifiche” da attivare). L’Autorità ha inoltre imposto alle amministrazioni l’analisi non solo del contesto interno (analisi dei fattori di rischio legati ai procedimenti “interni” di competenza dell’Ente da effettuare inderogabilmente entro il 2017), ma anche del contesto esterno, inteso come dinamiche socio-territoriali che possono favorire il verificarsi di eventi corruttivi all’interno dell’Amministrazione.

Il Comune di Cervia, con il **PTPC 2016-2018** (deliberazione di G.C. n. 8 del 26 gennaio 2016), nel recepire le indicazioni dell’ANAC, stante i tempi ristretti, ha dato attuazione ad alcune misure di prevenzione appartenenti all’area di rischio “appalti pubblici”, promuovendo, in particolare, anche alla luce dell’approvazione del nuovo “Codice degli appalti”, diversi momenti di formazione interna sul tema; infatti, in tale materia”, molti dei “malfunzionamenti” derivano dalla “assenza di conoscenza” o comunque dalla mancanza di “regole chiare” applicate in modo univoco dai dipendenti dell’Ente.

Il **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*” (di seguito D.lgs. 97/2016) ha chiarito la natura, i contenuti ed il procedimento di approvazione del Piano di prevenzione della corruzione ed, in materia di trasparenza, ha rivisto gli obblighi di pubblicazione e disciplinato il nuovo diritto di “accesso civico generalizzato” ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria. Ha altresì previsto tra i contenuti necessari del PTPC gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art 1, comma 8, come novellato dall’art. 41 del D.lgs. 97/2016) individuati dal Consiglio Comunale: “*L’organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico – gestionale e del Piano triennale di prevenzione della corruzione.*”

Il suddetto decreto inoltre ha previsto il forte coinvolgimento degli organi di indirizzo politico nella formazione e attuazione dei PTPC e rafforzato il ruolo (ed i poteri) dei Responsabili della prevenzione e del Nucleo di valutazione. In particolare:

- alla Giunta spetta la decisione in ordine all'introduzione di modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività (art. 41, co. 1 lett. f) d.lgs. 97/2016);

- il Nucleo di valutazione è chiamato a promuovere il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La nuova disciplina persegue anche l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, unificando in un solo strumento il PTPC e il PTTI (Programma triennale della trasparenza e dell'integrità): la soppressione del riferimento esplicito al PTTI, 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" che pertanto assume la denominazione di Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT).

Il nuovo **PNA 2016** approvato dall'ANAC, con Delibera n. 831 del 03/08/2016 ha ribadito le indicazioni fornite con il PNA 2013 (e con il suo aggiornamento) e con il D.lgs n. 97/2016, approfondendo i rischi connaturati ad aree di rischio specifiche ed evidenziando le possibili misure di prevenzione da attuare: es. in materia di "Governo del territorio" (l'ANAC si riferisce ai processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio, ascrivibili principalmente ai settori dell'urbanistica e dell'edilizia).

Il **PTPCT 2017-2019** (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 21 del 31 gennaio 2017), sulla base delle novità normative in materia di prevenzione della corruzione e di quelle introdotte dall'ANAC con l'"Aggiornamento 2015 al PNA" e con il PNA 2016, ha rivisto completamente la struttura del PTPC per il triennio 2017-2019 valutando in particolare:

- l'esaurirsi dell'efficacia di un percorso triennale attivato a seguito dell'approvazione del primo **PTPC (2013)**, soprattutto con riferimento alle misure di prevenzione "ulteriori - specifiche" previste per singoli processi/procedimenti;

- le profonde modifiche organizzative che ha subito la struttura comunale che hanno comportato mutamenti anche rispetto ai processi/procedimenti di competenza dell'Ente;

- l'esigenza di una semplificazione del sistema di prevenzione come definito nel 2013, per renderlo più efficace e comprensibile dall'intera struttura comunale;

- la necessità di fotografare l'attività realizzata fino ad ora in termini di prevenzione della corruzione, per ripartire con nuove misure di prevenzione sulla base dei risultati ottenuti e delle criticità rilevate;

Il PTPCT 2017-2019 ha dunque sostituito completamente quello approvato nel 2014 dando avvio ad un nuovo percorso in termini di prevenzione della corruzione. **Il "Programma" ad esso allegato ha fotografato, il percorso realizzato in tema di prevenzione della corruzione negli anni 2014 – 2015 – 2016**; per il 2017, in attesa della conclusione della procedura di rivalutazione dei rischi insiti in tutti i processi dell'Ente (come detto una prima valutazione era avvenuta nel 2013 ai fini dell'approvazione del primo PTPCT) e quindi della definizione di "nuove misure", ha individuato ed in parte attivato una serie di misure "transitorie" di tipo "organizzativo generale" tali da incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione in maniera trasversale sull'intera Amministrazione. Dette misure sono state individuate in base alla necessità di dare attuazione alla normativa in materia di appalti e all'analisi del "contesto interno" quale era emersa dai controlli successivi effettuati nel corso degli anni.

Il PTPCT 2018-2020 approvato (con deliberazione di Giunta Comunale n. 23 del 20/01/2018), **a seguito dell'analisi dei rischi del contesto interno** (procedimenti/processi di competenza dell'Ente) ed esterno (relazioni con portatori di interessi esterni che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno dell'Amministrazione) **effettuata nel 2017**, ha individuato nuove misure di prevenzione sia di tipo "generale" che "ulteriori/specifiche" (queste ultime legate a particolari procedimenti/processi), recependo gli indirizzi contenuti nell'**aggiornamento 2017 al PNA 2016** approvato con Delibera dell'ANAC n. 1208 del 22/11/2017.

Ai PTPCT 2018-2020 sono state allegate le schede e i documenti di sintesi relativi ai procedimenti analizzati scaturite all'esito dell'analisi dei rischi condotta su tutti i processi dell'Ente e non solo su quelli inerenti alle aree e sotto aree comuni e obbligatorie previste dal PNA.

Il **PTPCT 2019-2021** (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 18 del 29/01/2019), ha aggiornato il precedente, tenendo conto dell'aggiornamento 2018 al PNA 2016 approvato con Delibera n. 1074 del 21/11/2018 dell'ANAC.

Il **PNA 2019** approvato dall'ANAC con Delibera n. 1064 del 13/11/2019 dell'ANAC, ha rivisto e consolidato in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi agli Enti locali e che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di regolamentazione o indirizzo. In virtù di quanto affermato dall'ANAC, quindi, il PNA 2019, assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo.

Il PNA 2019, inoltre, consta di 3 Allegati:

1. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi; 2. La rotazione “ordinaria” del personale; 3. Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In particolare, l'Allegato 1 contiene nuove indicazioni metodologiche per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo e per la conseguente predisposizione della relativa parte del PTPCT fornendo nuovi indicatori per la costruzione delle aree a rischio. Con il nuovo PNA, l'ANAC individua un “approccio di tipo qualitativo”, che dà ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantisca la massima trasparenza, in luogo dell'approccio quantitativo utilizzato dalla maggior parte delle pubbliche amministrazioni. L'ANAC stabilisce che, nel caso cui il singolo Ente abbia già predisposto il PTPCT utilizzando il precedente metodo quantitativo, ANAC ritiene che il nuovo approccio di tipo qualitativo introdotto dall'Allegato 1 possa essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023 (v. nota 11 pag. 20 PNA 2019 - allegato 1 al PNA, pag.3).

Il **PTPCT 2020-2022** (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 26 del 28 gennaio 2020), tenuto conto delle “indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi derivanti dal PNA 2019” del metodo qualitativo già utilizzato nella mappatura dei processi del 2017, ha previsto di individuare nel corso del 2020 una nuova metodologia da utilizzare per la “rimappatura di tutti i processi/attività di competenza dell'Ente e per l'analisi del contesto esterno” da effettuare nel corso del 2021.

Il PTPCT valido per l'arco temporale 2021-2023 introduce la nuova metodologia da utilizzare per la “rimappatura di tutti i processi/attività di competenza dell'Ente **da effettuarsi nel 2021.** Il “Programma” allegato a detto PTPCT fotografa il percorso triennale realizzato in tema di prevenzione della corruzione negli anni 2018 – 2019– 2020 a seguito della seconda mappatura avvenuta nel 2017. Il PTPC, a seguito della verifica della sostenibilità delle misure di prevenzione individuate nel “Programma” ed in particolare di quelle “generali”, per il 2021 da attuazione alle misure “generali” e alle misure “ulteriori riferite al triennio di riferimento” non ancora attuate, in attesa della “rimappatura dei processi”.

In particolare, nel 2021 si prevedeva l'attuazione alla nuova circolare in materia di conflitto di interessi emanata dal RPCT e la definizione dei contenuti della circolare in materia di rotazione ordinaria del personale.

Il presente PTPCT 2022-2024, a seguito dell'analisi dei rischi del contesto interno (processi di competenza dell'Ente) ed esterno (relazioni con portatori di interessi esterni che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno dell'Amministrazione) effettuata nel 2021, individua le misure di prevenzione sia di tipo “GENERALE” che “SPECIFICO” (queste ultime legate a singoli processi).

Al **PTPCT 2022-2024** sono allegati i documenti di sintesi relativi ai processi analizzati, scaturiti all'esito dell'analisi dei rischi condotta nel 2021 su tutti i processi dell'Ente.

Con il presente PTPC si modifica in modo significativo la procedura di gestione dei rischi corruttivi (si veda SEZIONE SECONDA - paragrafo 3).

Al PTPCT 2022-2024 è allegato il Programma delle attività per il triennio (di seguito “Programma”) che assume una struttura diversa dai precedenti.

2. Struttura del PTPC e processo di redazione ed approvazione del PTPCT

AL PTPCT sono allegati come parti integranti i seguenti documenti:

➤ **Allegato A - il Programma delle attività per il triennio, documento aggiornato annualmente** nel quale sono declinate in modo analitico:

- **Allegato A1 - LE MISURE GENERALI:** le misure organizzative trasversali di tipo permanente attivate/da attivare in conseguenza di obblighi normativi, derivanti dal PNA o dai suoi allegati, scaturenti dalla “mappatura triennale dei processi” o dalla risultanze dei controlli successivi; in questa sezione del “Programma” rimangono evidenziate le misure attivate nel corso del tempo dall'Ente per stigmatizzarne l'importanza e nello stesso tempo per evidenziare il percorso tracciato dal Comune di Cervia fin dall'approvazione del primo PTPCT;

- **Allegato A2 - LE NUOVE MISURE SPECIFICHE:** le misure nuove più rilevanti da attivare nel triennio di riferimento (a partire dal PTPCT 2020 – 2024 relative ai processi definiti in sede di mappatura a rischio ALTO o CRITICO) applicate in maniera trasversale a tutto l'Ente (es. nell'area contratti pubblici) o riguardanti singoli processi emerse in sede di mappatura e di analisi e valutazione dei rischi.

Per il percorso tracciato dall'Ente in relazione alla “misure specifiche” si vedano i “Programmi” allegati ai PTPCT 2017/2019 e 2021/2023, per l'area “CONTRATTI PUBBLICI” - la sezione terza – paragrafo 8 del presente PTPCT (nonché in sintesi il file “misure permanenti” allegato – F3).

Le nuove misure “specifiche” più rilevanti da attivare nel triennio di riferimento contenute nel “Programma”:

- sono inserite quali obiettivi Straordinari e/o di progetto nella programmazione operativa (PEG) e monitorati sull'applicativo informatico dell'Ente utilizzato per il controllo di gestione;

- o monitorate tramite il sistema dei controlli successivi.

Per ogni misura sono indicati i responsabili, le tempistiche di attuazione, le modalità di verifica dell'attuazione, lo stato di attuazione **a partire dal 2023**.

➤ **Allegato B - lo Schema responsabilità inerenti l'attuazione degli obblighi legati alla trasparenza (aggiornato nel 2022);**

➤ **Allegato C - il Codice di Comportamento comunale e relativa relazione illustrativa- approvato in prima lettura;**

➤ **Allegato D - il “Piano di formazione” in tema di prevenzione della corruzione:** aggiornato ogni anno in base alle esigenze scaturite nel corso dell'anno precedente che confluisce nel piano formativo generale;

➤ **Allegato E – Tabelle esplicative della nuova metodologia di mappatura dei processi e di valutazione del grado di rischio;**

➤ **Allegato F – Documenti di sintesi relativi ai processi analizzati scaturiti all'esito dell'analisi dei rischi condotta nel 2021 su tutti i processi dell'Ente: F1 - Elenco processi – F2 Registro eventi rischiosi – F3 Misure specifiche permanenti.**

Tale allegato è l'esito sintetico della mappatura effettuata nel 2021.

In particolare, da tale documentazione emergono: le misure specifiche di tipo permanente esistenti per i diversi processi e tuttora vigenti; gli eventuali auto vincoli interni (spazi lasciati vuoti dalla normativa) che limitano la discrezionalità degli attori del processo/attività; le forme di controllo da parte di altri servizi/organi/soggetti esterni.

Redazione: si rinvia al paragrafo 3 della presente sezione e alla sezione II del presente PTPCT.

Consultazione: prima della sua stesura definitiva, viene svolta una consultazione pubblica aperta attraverso la pubblicazione per 10 giorni di apposito avviso nell'apposita sezione dell'“Amministrazione Trasparente”. Eventuali osservazioni o proposte di modifica possono essere inviate attraverso un modulo on-line presente nella Sezione “Amministrazione Trasparente” denominato “*Esprimi la tua opinione sulla Sezione amministrazione Trasparente*” - indirizzo: <http://www.comunecervia.it/comune/amministrazione->

trasparente/opinione-piano-anticorruzione.html. Tale modalità costituisce, già dal 2015, uno strumento di ascolto stabile per acquisire indicazioni al fine di correggere comportamenti e/o condotte non coerenti con i principi del PTPC stesso.

Approvazione: Il Piano è quindi approvato dalla Giunta Comunale su proposta del RPCT.

Pubblicazione: l'adozione del PTPC ed i suoi aggiornamenti sono adeguatamente pubblicizzati dall'Amministrazione (entro trenta giorni dall'adozione) nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente" unitamente alla nomina del **RPCT**.

Diffusione: l'Amministrazione ha la facoltà di organizzare le Giornate della Trasparenza quale occasione per illustrare agli stakeholders il PTPC e quale ulteriore momento di condivisione e di raccolta di indicazioni e suggerimenti dai quali trarre spunti e considerazioni per migliorarne il contenuto.

Aggiornamento: il PTPCT è aggiornato o rivisto annualmente entro il 31 Gennaio (salve le proroghe concesse dall'ANAC).

L'esigenza di aggiornamento annuale del "Programma" consegue in via esemplificativa a fronte:

- della mancata attivazione per l'anno di riferimento delle misure di prevenzione previste;
- della necessità di modifica/integrazione delle misure previste a seguito dell'attività di monitoraggio/aggiornamento mappatura;
- dell'emersione attraverso il sistema dei controlli successivi di rischi non considerati in fase di analisi del contesto interno od esterno;
- di incontri e/o segnalazioni da parte di cittadini, organizzazioni economiche, sociali e sindacali, personale dell'Ente da cui scaturiscono contributi rilevanti per individuare altre aree di intervento e conseguenti misure di prevenzione;
- della rimappatura e/o ampliamento delle aree di rischio/processi da sottoporre a trattamento;
- della riduzione del livello di rischio in relazione a specifiche aree di rischio/processi a seguito di adozione delle misure introdotte, constatato attraverso l'attività di monitoraggio/controllo;
- della introduzione di normative che impongono ulteriori adempimenti;
- degli intervenuti mutamenti organizzativi dell'Amministrazione;
- dei nuovi indirizzi o direttive contenuti nel PNA e sue successive modifiche e aggiornamenti.

3. Sistema di Governance

La redazione del PTPCT e l'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste si fonda sulla costante collaborazione e comunicazione bidirezionale tra il RPCT, i referenti, i dirigenti, gli incaricati di posizioni organizzative, i responsabili di servizio ed i restanti dipendenti dell'Ente.

Anche se la normativa prevede compiti e responsabilità (art. 1, commi 12, 13, 14 L. n. 190/2012) in capo al RPCT, ciascun dipendente delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa deve mantenere il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Anche i collaboratori dell'Amministrazione (a qualsiasi titolo) devono osservare le misure contenute nel PTPCT e segnalare le situazioni di illecito (art. 8 Codice di Comportamento).

Tutti i dipendenti dell'Amministrazione partecipano, pertanto, al processo di gestione del rischio sia nella fase di analisi che in quella di trattamento del rischio e devono, pertanto, osservare le misure contenute nel PTPCT, la cui violazione costituisce illecito disciplinare. In particolare, devono segnalare le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'ufficio associato interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle patologie del rapporto di lavoro del personale dipendente (art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001) e i casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di Comportamento).

Il RPCT svolge i seguenti compiti specifici (per quanto non previsto si rimanda all'allegato 3 alla Delibera ANAC Delibera n. 1064/2019 - Piano nazionale Anticorruzione 2019):

- entro il 15/12 di ogni anno elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, L. 6 novembre 2012, n. 190); salvo diverso termine comunicato dall'ANAC;
- propone alla Giunta Comunale il PTPCT e i suoi aggiornamenti da approvare entro il 31 Gennaio di ogni anno (art. 1 comma 10 lett. a) della L. n. 190/2012);
- redige il Piano annuale di formazione dei dipendenti (art. 1 comma 10 lett. c) della L. n. 190/2012);
- segnala alla Giunta e al Nucleo di valutazione le eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione del "Programma" e indica all'Ufficio associato interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle

patologie del rapporto di lavoro del personale dipendente i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1 comma 7 della L. n. 190/2012);

- verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici a maggior rischio di corruzione (art. 1 comma 10 lett. b) della L. n. 190/2012);

- verifica l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità e propone la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione(art. 1 comma 10 lett. a) della L. n. 190/2012);

- cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, la verifica annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC, dei risultati del monitoraggio;

- collabora con l'ANAC al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza;

- indica agli uffici della pubblica amministrazione competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;

- segnala alla Giunta e al Nucleo di valutazione «le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza».

Il ruolo di RPCT, nel nostro Ente, è affidato al Segretario Generale, in base a quanto previsto dall'art.1, comma 7 della L. 190/2012. Con Decreto del Sindaco n. 21/2021 (Prot. 29521 del 18/05/2021) si è stabilito di nominare, con decorrenza dal 18/05/2021, quale nuovo Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza ai sensi dell'art. 1 comma 7 della Legge n. 190 del 06/11/2012 il Segretario Generale dell'Ente Dott.ssa Campidelli Margherita. Il Segretario generale ha assunto con il medesimo decreto anche il ruolo di responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della Stazione appaltante – Comune di Cervia (di seguito **RASA**). L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Il RPCT è coadiuvato da un gruppo di lavoro costituito dai **REFERENTI DI SETTORE** individuati dallo stesso RPCT d'intesa con i dirigenti; i referenti svolgono la proprio funzione in posizione di staff al RPCT.

Attualmente i referenti sono: Tosi Leonardo, Bernacci Fabrizio, Di Napoli Nicola, Focaccia Francesca, Forti Fabio, Ghedini Cristina, Ghedini Eleonora, Callegati Laura, Mazzoni Flavia, Medini Silvia, Allegri Leonardo, Stella Alessandro, Valtieri Alberto, Zaccarelli Verusca.

Il RPCT si avvale dei referenti nell'attività di analisi/valutazione dei processi/procedimenti interni, di verifica del contesto esterno, di trattamento dei rischi e implementazione del PTPC. I referenti curano la trasmissione e lo scambio bidirezionale di informazioni fra settore e RPCT, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'Amministrazione, e assicurano il costante monitoraggio sull'attività svolta nei settori di competenza, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale.

Il RPCT si avvale, inoltre, in fase di progettazione ed attuazione degli piani, del Servizio Appalti-Contratti per quanto riguarda la prevenzione della corruzione e del Servizio Pianificazione Strategica – Partecipate - Trasparenza per quanto riguarda la trasparenza.

Nel 2018 (a seguito dell'approvazione del nuovo Regolamento per la disciplina dei controlli interni con Deliberazione di C. C. n. 10 del 24/01/2018) anche una nuova microstruttura denominata "**UNITÀ CONTROLLO INTERNO, TRASPARENZA, INTEGRITÀ E SEMPLIFICAZIONE (di seguito UCI) in STAFF al Sindaco**, formata da diverse professionalità trasversali appartenenti all'Ente (**si veda Determinazione n. 1917 del 28/12/2018**).

In particolare all'UCI, per quanto qui interessa, sono attribuite le seguenti funzioni:

“a) supporto al Segretario generale e al Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli per lo svolgimento dei controlli successivi di regolarità amministrativa secondo le disposizioni contenute nel “Programma annuale dei controlli successivi”;

b) supporto e consulenza al Segretario generale e alla Direzione operativa nella fase di formazione dei regolamenti, degli atti generali e più in generale degli atti nel caso in cui venga richiesto un controllo secondo le circolari del Segretario Generale (art. 4 comma 3 e 4 del Regolamento);

c) supporto alle attività di verifica da parte del RPCT su segnalazioni da parte di cittadini e dipendenti nel rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia.

d) raccordo tra le strutture dell'Ente, assicurando omogeneità dei criteri e delle metodologie in uso nell'Amministrazione, attraverso compiti di supporto tecnico e metodologico al Segretario generale, alla direzione operativa ed ai servizi specialistici nelle seguenti materie:

*- progetti di razionalizzazione della spesa, informatizzazione e semplificazione delle attività;
- coordinamento e raccordo delle varie forme di controllo ed implementazione di progetti ed interventi di miglioramento in materia di controllo strategico, controllo di gestione, controllo sulle società partecipate non quotate, controllo sulla qualità dei servizi erogati, valutazione della performance organizzativa e individuale, prevenzione della corruzione, trasparenza e accesso;”*

Il RPCT si relaziona costantemente per l’esercizio della sua funzione anche con i **dirigenti** per il settore di rispettiva competenza, i quali:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l’osservanza del Codice di Comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l’avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- monitorano il rispetto dei termini dei procedimenti e assumono le necessarie misure organizzative per la eliminazione delle anomalie;
- dispongono la rotazione degli incarichi dei dipendenti che svolgono le attività a rischio di corruzione;
- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, dei referenti e dell’autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.).

Dal D.lgs. 97/2016 emerge l’intento di creare un maggior scambio di informazioni tra il RPCT e il **Nucleo di valutazione** (svolge le funzioni dell'OIV non istituito nel Comune di Cervia), 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, che il Nucleo di valutazione abbia la facoltà di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell’attività di controllo di sua competenza (art. 41, co. 1 lett. h), d.lgs. 97/2016), dall’altro che riceva la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell’attività svolta da pubblicare nel sito web dell’amministrazione (art. 41, comma 1, lett. l), d.lgs. 97/2016).

Il Nucleo di valutazione, in particolare (artt. 43 d.lgs. n. 33 del 2013 e art. 1 comma 8-bis della L. 90/2012):

- verifica che il PTPCT sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza;
- in rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell’attività svolta. Nell’ambito di tale verifica ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, comma 8-bis, l. 190/2012);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001).

L’Ufficio associato interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle patologie del rapporto di lavoro del personale dipendente (ai sensi della convenzione sottoscritta con il Comune di Cervia): svolge funzioni di gestione dei procedimenti disciplinari nell’ambito della propria competenza e relativo contenzioso; svolge funzioni di gestione del contenzioso del lavoro non derivante da procedimenti disciplinari; provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell’autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.); propone l’aggiornamento del Codice di comportamento; gestisce l’attività del Servizio ispettivo sui dipendenti.

SEZIONE SECONDA

IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

1. Finalità

La finalità principale del **PTPCT** del Comune di Cervia è quella di fornire una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e di indicare gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio.

Il **PTPCT**, attraverso l'innalzamento dei livelli di trasparenza, di controllo e di monitoraggio, ha come obiettivi principali quello di ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione, di aumentare la capacità di scoprirli, di creare un contesto sfavorevole alla corruzione; costituisce anche una forma di rendicontazione dell'azione pubblica verso i cittadini, le imprese e la collettività sotto il profilo del rispetto dei principi di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione. Si propone, in particolare, di far emergere con più facilità segnali di eventuali rischi di fatti corruttivi e rendere più stretti i legami tra lavoro, etica e legalità; vuol essere strumento strategico di prevenzione e di repressione di fenomeni corruttivi consentendo agli amministratori e a tutta la struttura dell'Ente di essere più consapevoli dei rischi della corruzione.

L'adozione del **PTPCT** si aggiunge alle misure organizzative e regolamentari di cui l'Ente è già dotato, che esplicano una funzione di presidio della legalità da valorizzare, coordinare e sistematizzare nel piano stesso.

Il **PTPCT** rappresenta un documento programmatico della strategia di prevenzione che individua obiettivi concreti (e conseguenti responsabili, misure, tempistica, indicatori) finalizzati alla riduzione dei rischi di corruzione nel Comune di Cervia. È uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da monitorare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione, in coerenza con i principi generali e i sistemi di programmazione degli Enti locali previsti dal D.lgs n. 267 del 18/08/2000 (TUEL).

2. Gli obiettivi strategici: l'indirizzo politico.

Il presente **PTPCT** si propone, all'interno di dinamiche organizzative orientate all'efficacia e alla qualità dei servizi, di attuare le disposizioni previste dalla L. n. 190/2012 e dai decreti attuativi (come riviste ed aggiornate a seguito delle precitate modifiche normative) secondo le indicazioni contenute nel PNA 2013 e dei suoi aggiornamenti ed in particolare nel PNA 2019.

In particolare il PNA 2019 detta il principio strategico del coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo, da realizzarsi, con riferimento agli Enti Locali mediante l'adozione, da parte del Consiglio Comunale, precedentemente all'adozione definitiva del **PTPCT** ad opera della Giunta, di un documento contenente gli obiettivi strategici dell'Ente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. In merito alla definizione delle strategie per la prevenzione della corruzione, il PNA 2019- 2021, precisa che qualora l'Autorità riscontri l'assenza di obiettivi strategici, avvia un procedimento di vigilanza volto all'emanazione di un provvedimento d'ordine ai sensi del Regolamento del 29 marzo 2017 «sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33»;

Il Comune di Cervia già da tempo inserisce all'interno del proprio **Documento Unico di Programmazione (DUP)** Obiettivi Strategici e Obiettivi Operativi in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza tra loro connessi.

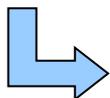
In particolare il tema della prevenzione della corruzione e della trasparenza è sviluppato all'interno dell'**indirizzo STRATEGICO N. 5 – La macchina amministrativa: trasparenza, semplicità e certezza dei tempi devono essere i punti cardine nel rapporto con cittadini, professionisti e imprese.**

All'interno del **DUP** del Comune di Cervia gli Indirizzi Strategici sono esplicitati in Obiettivi Strategici e, a cascata, declinati in Obiettivi Operativi.

Più in dettaglio, nel **DUP 2022-2024** lo sviluppo dei temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza avviene nel seguente ambito:

OBIETTIVO STRATEGICO 5.2 Promuovere la legalità, coordinare e diffondere le informazioni e

favorire i servizi e le forme di comunicazione on-line per garantire trasparenza, qualità, tempestività al servizio del cittadino



OBIETTIVO OPERATIVO 5.2.3 Promuovere l'ulteriore implementazione e l'aggiornamento della prevenzione della corruzione, della trasparenza e dei controlli interni nell'ottica della buona organizzazione, ottimizzazione dei processi al fine di creare un contesto sfavorevole alla corruzione, alimentare la trasparenza e prevenire le irregolarità

Le misure in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono poi collegate, all'interno del Piano della Performance, a specifici Obiettivi Straordinari e/o di Progetto affidati annualmente ai Dirigenti. Il raggiungimento di tali obiettivi da parte dei responsabili viene accertato attraverso i vigenti sistemi di valutazione e misurazione della performance.

Gli OBIETTIVI STRATEGICI si sono trasformati in obiettivi concreti di tipo trasversale nel "Programma delle attività" seguendo le seguenti direttrici dettate dalla Giunta:

- A. fotografare le "disposizioni da rispettare" in atti interni, semplici, chiari e trasparenti, che consentano agli utenti di conoscere le procedure di competenza dell'Ente in tutti i suoi aspetti e ai dipendenti di agire con la sicurezza di aver rispettato il principio della "parità di trattamento";**
- B. rendere più trasparenti e tracciabili i procedimenti di competenza dell'Ente migliorando continuamente gli strumenti di diffusione delle informazioni a stakeholders e cittadini;**
- C. promuovere una conoscenza diffusa in prevenzione della corruzione, con particolare riguardo alla materia di appalti pubblici in modo che tutti i dipendenti siano consci delle "regole" da applicare;**
- D. creare sempre più uno stretto collegamento tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno.**

Tali direttrici devono guidare l'analisi dei responsabili di servizio anche nella fase di mappatura dei processi.

3. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi

Il presente paragrafo del PTPCT, dando attuazione alle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione previste dalla normativa e dal PNA (in applicazione di quanto previsto dall'allegato 1 al PNA 2019), definisce il processo di gestione del rischio di corruzione nel Comune di Cervia.

Il processo di gestione del rischio di corruzione si articola nelle fasi di seguito elencate:

3.1 - ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO;

3.2 - ANALISI DEL CONTESTO INTERNO - MAPPATURA DEI PROCESSI

3.2.1 Descrizione della struttura organizzativa.

3.2.2 Identificazione dei processi;

3.2.3 Descrizione dei processi e delle fasi dei processi più complessi;

3.3 VALUTAZIONE DEL RISCHIO

3.3.1 Identificazione del rischio;

3.3.2 Analisi del rischio;

3.3.3 Ponderazione del rischio;

3.4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO – LE MISURE DI PREVENZIONE

3.4.1 Identificazione delle misure;

3.4.2 Programmazione delle misure;

3.5 SISTEMA DI MONITORAGGIO E CONTROLLO;

3.6 SISTEMA DEI CONTROLLI SUCCESSIVI - ART. 147 BIS DEL TUEL

3.1 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di **evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente** nel quale il Comune di Cervia si trova ad operare **possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi** e, al tempo stesso, **condizionare la valutazione del rischio corruttivo (in sede di analisi del contesto interno)** e il monitoraggio dell'idoneità **delle misure di prevenzione** (allegato 1 al PNA – Pag. 10).

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un piano anticorruzione contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Si rimanda al DUP 2022 – 2024 (sezione 2° - paragrafo 3) per la descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio cervese nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholders.

3.1.1 Scenario economico-sociale a livello nazionale e regionale Aggiornamento 2020 (Fonte dei dati: Unioncamere Ufficio studi)

Prospettive economiche globali

Il quadro di ipotesi che emerge è quello di una veloce fuoriuscita dalla crisi pandemica con un prodotto mondiale che recupera i livelli del 2019 nel corso del 2021.

Sono forti le differenze nell'evoluzione della congiuntura: in particolare alla forza dell'economia cinese, che mostra un notevole ritmo di espansione nel 2021, e di quella americana in forte ripresa, si contrappone una leggermente minore dinamicità dell'attività nell'Unione europea. Il commercio mondiale, crollato nel 2020, si sta riprendendo nel 2021 con il rimbalzo dell'attività, che proseguirà nel 2022. La forza della ripresa ha generato una spinta inflazionistica che dalle materie prime e dai trasporti (noli internazionali in particolare) è giunta ai prezzi al consumo, giudicata per ora temporanea dalle banche centrali che manterranno una politica accomodante. Un aumento dei tassi sul dollaro potrebbe peggiorare le condizioni del credito per l'economia mondiale e ne soffrirebbero maggiormente i paesi più esposti sul fronte debitorio, alcuni dell'Unione, e in particolare gli emergenti non produttori di materie prime. Anche in Italia la ripresa si rafforza.

Pil e conto economico in Italia

Per quest'anno si prevede una ripresa del prodotto interno lordo al +6,5 per cento sostenuta dal contenimento della pandemia grazie al progredire della vaccinazione.

Ne deriva che il Pil nazionale in termini reali nel 2021 risulterà inferiore del 6,6 per cento rispetto a quello del 2009 e di ben 12,4 punti percentuali rispetto al livello del 2007. La ripresa sarà però più contenuta nel 2022 (+3,8 per cento), anche se permetterà comunque a fine anno di recuperare il livello del Pil del 2019 antecedente alla pandemia.

La ripresa del Pil nel 2021 sarà ben superiore a quella dei maggiori paesi dell'area dell'euro e nel biennio 2021-2022 leggermente superiore a quella francese.

Il contesto economico in EMILIA - ROMAGNA

L'andamento dell'attività in regione mostra un profilo analogo a quello nazionale, ma con una maggiore capacità di riprendersi, tanto che il Pil regionale in termini reali nel 2021 dovrebbe risultare inferiore solo del 5,6 per cento rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e solo del 7,8 per cento rispetto a quello del 2007 e riporterà l'Emilia-Romagna al vertice nella classifica delle regioni italiane per ritmo di crescita staccando di un'incollatura la Lombardia e il Veneto.

La riduzione del reddito disponibile subita lo scorso anno e la tendenza all'aumento dei prezzi in corso limiteranno sensibilmente la ripresa dei consumi nel 2021 (+4,6 per cento), decisamente al di sotto della dinamica del Pil, nonostante lo stop forzato dovuto alla pandemia. Invece, anche senza un'ulteriore accelerazione, il ritmo di crescita dei consumi nel 2022 (+4,6 per cento) supererà quello della crescita del Pil.

Gli effetti della recessione passata sul tenore di vita resteranno evidenti. Nel 2021 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 4,9 per cento rispetto a quelli del picco del 2011, e il dato complessivo cela un ulteriore aumento della diseguaglianza, derivante dall'asimmetria degli effetti dei blocchi dell'attività sui settori e della caduta del reddito disponibile su specifiche categorie lavorative e settori sociali.

Gli investimenti fissi lordi grazie alla ripresa dell'attività produttiva e ai massicci interventi pubblici registreranno un vero "boom" nel 2021 (+18,2 per cento), che trainerà la ripresa e recupererà più che pienamente i livelli di accumulazione precedenti alla pandemia.

Nel caso di un'evoluzione controllata della crisi sanitaria, la ripresa nel 2022 sarà meno rapida, ma ancora decisamente sostenuta dagli investimenti (+8,9 per cento), grazie anche ai massicci interventi pubblici.

Nonostante tutto ciò, resta di fondo la questione dei livelli di accumulazione dell'economia, che nel 2021 saranno comunque inferiori del 13,2 per cento rispetto a quelli del precedente massimo risalente ormai al 2008, precedente al declino del settore delle costruzioni.

Grazie alla ripresa del commercio mondiale, le vendite all'estero offriranno un consistente sostegno alla ripresa nel 2021 (+13,4 per cento), oltrepassando i livelli reali precedenti alla pandemia già al termine dell'anno in corso. Anche in questo caso, nonostante un rallentamento della dinamica della crescita delle vendite all'estero nel 2022 (+8,6 per cento), le esportazioni forniranno un notevole contributo positivo alla ripresa. Al termine dell'anno corrente il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore del 4,6 per cento a quello del 2019 e del 34,0 per cento al livello massimo precedente la lontana crisi finanziaria, toccato nel 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri nel sostenere l'attività e i redditi regionali.

La formazione del valore aggiunto: i settori

Nel 2021, la ripresa sarà decisamente solo parziale nei servizi, molto più pronta nell'industria, capace di recuperare quasi interamente quanto perduto, ma saranno soprattutto le costruzioni a trarre ampio vantaggio dalle misure adottate a favore della ristrutturazione edilizia e dai piani di investimento pubblico. Nel 2022 la crescita rallenterà decisamente nell'industria e nelle costruzioni, anche se queste ultime resteranno il settore trainante dell'attività economica, mentre si manterrà costante nei servizi.

In dettaglio, nel 2021 la ripresa condurrà a una crescita del valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale del 10,5 per cento. Esaurita la spinta del recupero dei livelli di attività precedenti, nel 2022 la crescita si ridurrà sensibilmente (+2,4 per cento), tenuto conto delle difficoltà delle catene di fornitura e dell'aumento delle materie prime. Al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà inferiore di meno di un punto percentuale rispetto a quello del 2019, ma sarà superiore di solo il 5,3 per cento rispetto al massimo precedente la crisi finanziaria del 2007.

Grazie ai piani di investimento pubblico e alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale nel 2021 si avrà un vero boom del valore aggiunto reale delle costruzioni (+20,9 per cento), che trainerà la ripresa complessiva. Nonostante un ragionevole rallentamento, la tendenza positiva proseguirà con decisione anche nel 2022 (+7,9 per cento), come le misure di sostegno adottate, quando sarà ancora il settore delle costruzioni a trainare la crescita. Ma al termine del corrente anno il valore aggiunto delle costruzioni anche se risulterà superiore del 13,3 per cento a quello del 2019, sarà ancora inferiore del 31,9 per cento rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007, a testimonianza del ridimensionamento del settore.

Gli effetti negativi dello shock da coronavirus si sono fatti sentire più a lungo e duramente nel settore dei servizi. Tanto che nel 2021 la ripresa del valore aggiunto settoriale sarà solo decisamente parziale (+4,2 per cento) e la più contenuta rispetto agli altri macro-settori, data la maggiore difficoltà ad affrontare gli effetti della pandemia nella prima metà dell'anno in corso e la contenuta ripresa della domanda delle famiglie. Purtroppo, il modello non ci permette di osservare in dettaglio i macro-settori dei servizi, alcuni dei quali hanno ben resistito e sono in forte ripresa, mentre altri hanno sofferto duramente e tarderanno a risollevarsi. Con la ripresa dei consumi, la tendenza positiva dovrebbe mantenere il suo ritmo di crescita anche nel 2022 (+4,2 per cento), al contrario di quanto avverrà per gli altri settori. Il valore aggiunto dei servizi dovrebbe recuperare quasi esattamente i livelli del 2019 solo alla fine del 2022, mentre al termine dell'anno corrente dovrebbe risultare inferiore dell'1,3 per cento rispetto al precedente massimo antecedente la crisi finanziaria e toccato nel 2008, soprattutto per effetto della compressione dei consumi e dell'aumento della disuguaglianza.

Il mercato del lavoro

Nel 2021 l'occupazione riprenderà a crescere, ma un rientro parziale sul mercato del lavoro di chi ne era uscito temporaneamente aumenterà ulteriormente il tasso di disoccupazione, che salirà ai massimi dal 2017 e che, sempre per un aumento delle forze lavoro più rapido di quello dell'occupazione, tenderà ad aumentare ulteriormente nel 2022.

In dettaglio, nel 2021 nonostante la ripresa dell'attività e le riaperture possibili, le forze di lavoro cresceranno moderatamente (+0,7 per cento), ma nel 2022 il loro aumento dovrebbe rapidamente compensare quasi del tutto (+2,0 per cento) il calo subito nel 2020. Il tasso di attività, calcolato come quota sulla popolazione presente totale, migliorerà solo marginalmente nel 2021 al 47,5 per cento e si riprenderà più decisamente nel 2022 al 48,4 per cento, giungendo un decimo di punto al di sotto del livello del 2019.

Nonostante le misure di salvaguardia adottate, la pandemia ha inciso sensibilmente sull'occupazione, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo. Con la ripresa la tendenza negativa si arresterà nel 2021 e si registrerà un primo parziale recupero dello 0,5 per cento. Un'accelerazione della crescita dell'occupazione la si avrà solo nel 2022 (+1,5 per cento), ma questa lascerà comunque l'occupazione ancora al di sotto del livello del 2019 di quasi un punto percentuale.

Il tasso di occupazione non è sceso tanto quanto si poteva temere lo scorso anno, grazie alle misure adottate a tutela dell'occupazione (44,5 per cento), si riprenderà solo lievemente nel 2021 al 44,7 per cento e nonostante la ripresa non dovrebbe risalire oltre il 45,3 per cento nel 2022, tornando al livello del 2018. A fine anno risulterà inferiore di 2,6 punti rispetto al precedente massimo assoluto risalente al 2002.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8 per cento nel 2002 e era salito all'8,4 per cento nel 2013 per poi gradualmente ridiscendere al 5,5 per cento nel 2019. Lo scorso anno è salito solo al 5,8 per cento, grazie alle misure di sostegno all'occupazione introdotte, ma anche per l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro. Le conseguenze negative della pandemia sul mercato del lavoro porteranno ancora in alto il tasso di disoccupazione che nel 2021 dovrebbe salire al 6,0 per cento, il livello più elevato dal 2017, senza arrestare la tendenza negativa che nel 2022 lo farà giungere al 6,4 per cento.

3.1.2 Profilo criminologico del territorio regionale - Evoluzione dei fenomeni di illegalità in Emilia-Romagna collegati alla criminalità organizzata e di tipo mafioso (Fonte dei dati: Unioncamere Ufficio studi)

Diverse indagini condotte negli ultimi trent'anni dalle forze investigative hanno portato alla luce la presenza delle mafie fuori dalle zone di origine, rivelando così, contrariamente a un'idea diffusa e consolidata nell'immaginario collettivo, la forte capacità di adattamento di queste organizzazioni criminali anche nei territori generalmente ritenuti immuni dal fenomeno mafioso.

Come è noto, i casi più evidenti di espansione mafiosa sono emersi soprattutto in Lombardia e in Piemonte, pur essendo ormai molti, in Italia, i territori considerati a rischio di infiltrazione mafiosa o che mostrano criticità addirittura paragonabili alle regioni appena ricordate.

In Emilia-Romagna si riscontra una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti e, fra questi, soprattutto nel traffico degli stupefacenti, ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche ben più complesse e articolate.

Fra le novità più significative di questo scenario, innanzitutto occorre ricordare 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 quadro più complesso ricorre, 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 nostro territorio 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.

Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, di recente la Direzione Nazionale Antimafia ha espresso un giudizio particolarmente severo sull'Emilia-Romagna, rappresentandola infatti come una regione che addirittura avrebbe maturato «i tratti tipici dei territori infestati dalla cultura mafiosa [...], dove il silenzio e l'omertà [oramai] caratterizzano l'atteggiamento della società civile» [DNA 2016, p. 487-88].

In realtà, contrariamente a un'idea ricorrente nel dibattito pubblico di questi anni, che in qualche modo è avvalorata persino dalla dichiarazione della DNA appena richiamata, secondo cui 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 questa pericolosa presenza criminale, ma ormai da diverso tempo cercano di affrontarla nei modi e con gli strumenti che gli sono più consoni.

Oltre alle politiche regionali specificatamente dedicate alla promozione della legalità e che almeno da un decennio caratterizzano l'azione della Regione Emilia-Romagna, altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare realizzate da numerosi enti del territorio dimostrerebbero infatti 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. 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.

Sebbene sia riduttivo limitare l'attenzione a queste due mafie, poiché altre organizzazioni criminali - non tutte di tipo mafioso - sembrerebbero operare all'interno della nostra regione (comprese quelle straniere), le mafie di origine calabrese e campana, come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, in effetti sono le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna. Se ciò è vero, 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.

Il quadro che emerge per la nostra regione si può riassumere nel modo seguente: per dieci reati dello stesso tipo denunciati nel periodo preso in esame, nel caso dell'associazione a delinquere sono state denunciate 87 persone, 30 nel caso degli omicidi di mafia, 17 nel caso delle estorsioni, 15 nel caso dei danneggiamenti e degli attentati dinamitardi e incendiari, 19 nel caso dei reati riguardanti gli stupefacenti, 27 nel caso dello sfruttamento della prostituzione, 21 nel caso dei furti e delle rapine organizzate, 15 nel caso della ricettazione, 14 nel caso delle truffe, delle frodi e della contraffazione, 24 nel caso dell'usura e 27 nel caso del riciclaggio (v. tabella 1).

In genere il carattere associativo di questi reati è evidente, più incerto invece risulta il metodo con cui sono stati compiuti in quanto allo stato attuale le informazioni disponibili non consentono di approfondire tale aspetto. Vero è che molti di essi rientrano nella sfera di competenza delle direzioni distrettuali antimafia, tuttavia, non avendo indicazioni precise in proposito, è preferibile considerarli indicatori o «reati-spia» che attestano la presenza generica di una criminalità organizzata di tipo strutturata nel territorio piuttosto che esclusivamente mafiosa.

3.1.3 Controllo del territorio, gestione di traffici illeciti, reati economico-finanziari

Una sintesi utile sull'argomento è possibile ottenerla dalla tavola che segue. La tavola 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; l'ambito della gestione dei traffici illeciti; l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie.

Nel primo ambito - quello che lo studioso statunitense, Anton Block, negli anni '30 chiamava "*Power Syndacate*" - ricadono una serie di reati-spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali. 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. Nel caso specifico, afferiscono a questo ambito gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari.

Nella sfera della gestione dei traffici illeciti - chiamata da Anton Block "*Enterprise Syndacate*" - 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 e dimostrano la capacità da parte del crimine organizzato di realizzare e organizzare traffici illeciti particolarmente complessi.

Nella sfera delle attività criminali economiche-finanziarie 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 più attivi e coinvolgono una rete di soggetti afferenti spesso al mondo

delle professioni non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali offrono prestazioni specialistiche: i cosiddetti colletti bianchi.

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. Il tasso di delittuosità per questo tipo di attività criminale per la nostra regione è di 22,2 ogni 100 mila abitanti, quello dell'Italia di 30,8 mentre quello del Nord-Est di 17,9 ogni 100 mila abitanti.

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.

TABELLA 5:

Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Power Syndacate", "Enterprise Syndacate" 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.	Indice Variazione	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Indice Variazione	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Indice Variazione	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

L'analisi del contesto esterno precederà la mappatura dei processi interni al fine rendere noti ai soggetti coinvolti nell'analisi del contesto interno eventuali elementi utili (eventualmente riferite a specifiche aree di rischio) da tenere in considerazione nella fase di "identificazione dei rischi e di individuazione dei fattori abilitanti".

In particolare ci si concentrerà sull'analisi delle "Fonti interne" (come individuate nell'allegato 1 al PNA 2019 – Pag. 11).

3.2. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO – MAPPATURA DEI PROCESSI

Come anticipato in premessa l'Ente ha già effettuato nel 2017 l'analisi di tutta l'attività svolta dagli uffici/servizi comunali, mediante la mappatura di tutti i processi di competenza, seguendo una metodologia di tipo qualitativo, sostanzialmente coerente con quella proposta nell'allegato 1 al PNA 2019.

Il PTPCT 2018/2020 già attuava i principi contenuti nel PNA 2019 del coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio attraverso una responsabilizzazione diretta di tutti i soggetti interessati e dell'attuazione del sistema di prevenzione attraverso un approccio sostanziale e non già come mero adempimento formale.

In base alle indicazioni dell'ANAC (si veda allegato 1 al Piano nazionale ANAC 2019) e a quanto espresso nel PTPCT 2021 – 2023 in relazione alla metodologia da utilizzare, **nel 2021** si è proceduto nuovamente all'analisi di tutta l'attività svolta dai servizi comunali, mediante la mappatura di tutti i processi di competenza dell'Ente coinvolgendo l'intera struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio.

La mappatura è stata effettuata avvalendosi di un programma informatico che ha permesso ai responsabili di servizio di caricare le informazioni richieste in modo più agevole rispetto al passato.

Al presente **PTPCT 2022-2024** sono allegati i documenti di sintesi relativi ai procedimenti analizzati scaturiti all'esito dell'analisi dei rischi condotta nel 2021 su tutti i processi dell'Ente e non solo su quelli inerenti alle aree e sotto aree comuni e obbligatorie previste dal PNA.

Di seguito viene descritta l'esatta metodologia utilizzata e da utilizzare nell'analisi dei processi di competenza dell'Ente (contesto interno).

3.2.1 Descrizione della struttura organizzativa

L'analisi del contesto interno è finalizzata ad ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle sue caratteristiche organizzative.

La struttura organizzativa dell'Ente è stata ridefinita con la deliberazione di Giunta Comunale n. 250 del 10/12/2019 che ha approvato la revisione della macrostruttura per fasi (in ultimo con delibera G.C. n. 85 del 08/04/2021 e n. 271 del 02/12/2021) a seguito del rinnovo dell'amministrazione avvenuto con le elezioni del maggio 2019; la struttura viene aggiornata annualmente con la deliberazione di approvazione del PEG.

La struttura è ripartita in servizi di staff al segretario generale, in settori articolati in servizi e unità organizzative in staff ai dirigenti.

Ad ogni settore è preposto un Dirigente mentre con ruolo di coordinamento o di direzione di servizi ed unità di progetto sono designati dipendenti di categoria D titolari di posizione organizzativa o di alta specializzazione o incaricati della responsabilità di servizio.

Al 01/01/2022 la dotazione organica data dal personale in servizio effettivo prevede: un segretario generale, n. 3 dirigenti, n. 221 dipendenti a tempo indeterminato dei quali i titolari di posizione organizzativa sono n. 8.

Sono altresì presenti n. 5 alte specializzazione di cui n. 3 assunte in dotazione organica e 2 extra dotazione organica.

Dalla fotografia della struttura organizzativa prende avvio, l'analisi delle attività di rimappatura dei processi come descritta di seguito.

3.2.2 Identificazione dei processi (Fase 1).

Consiste nell'individuare **le unità di analisi (i processi)**, nell'identificazione dell'elenco completo dei processi di competenza dell'Ente.

Punto di partenza fondamentale è l'individuazione dei **processi di competenza di ciascun servizio comunale**. Il processo è *“un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)”*.

Partire dall'analisi dei processi comporta i seguenti vantaggi:

- maggiore flessibilità, in quanto il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma è frutto di una scelta di chi imposta il sistema;

- maggiore elasticità in fase di gestione, in quanto può favorire la riduzione della numerosità degli oggetti di analisi, ad esempio aggregando più procedimenti amministrativi all'interno del medesimo processo;
- maggiore possibilità di abbracciare tutta l'attività svolta dall'amministrazione, anche quella non espressamente proceduralizzata;
- maggiore concretezza, permettendo di descrivere non solo il “come dovrebbe essere fatta per norma”, ma anche il “chi”, il “come” e il “quando” dell'effettivo svolgimento dell'attività.

L'ANAC chiarisce che le Amministrazioni devono procedere a **definire la lista dei processi** che riguardano **tutta l'attività svolta dall'Ente e non solo quei processi che sono ritenuti a rischio**.

La base di partenza per l'individuazione dei processi di competenza dei diversi servizi comunali è la lista delle “**Attività Ordinarie Tipiche di ogni servizio (AOT)**” che devono essere eventualmente ripensate dai Responsabili di servizio in termini di “Processo” come precedentemente definito.

In questa fase è fondamentale l'intervento dei Responsabili di servizio che devono procedere in base alle loro conoscenze sulle attività poste in essere dal proprio Servizio (AOT) eventualmente ad accorparle/aggregarle o a modificarle/implementarle (per queste operazioni è utile riferirsi al catalogo dei procedimenti amministrativi approvato con Deliberazione di G.C. n 12 del 23/01/20218).

I processi, individuati secondo le modalità sopra descritte, devono essere collegati alle “Aree di rischio” **specificatamente individuate dal RPCT per il Comune di Cervia** e di seguito indicate:

- Processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- **Processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture o di ogni altro tipo di commessa;**
- **Processi finalizzati a corresponsione di contributi o altri vantaggi pubblici;**
- Processi finalizzati alla gestione delle entrate, delle spese;
- **Processi finalizzati alla gestione del Patrimonio;**
- **Processi finalizzati alla gestione del Demanio;**
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- Processi finalizzati all'affidamento di incarichi e nomine;
- Processi finalizzati alla gestione di affari legali e contenzioso;
- Processi finalizzati al governo del territorio;
- Processi finalizzati alla pianificazione urbanistica;
- Processi finalizzati al rilascio di permessi/autorizzazioni/nulla osta/atti equivalenti in materia di edilizia privata;
- Processi finalizzati finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario - **non ricadenti nelle aree di rischio specifiche precitate;**
- Processi finalizzati finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario – **non ricadenti nelle aree di rischio specifiche precitate;**
- Altro.

La lista stilata dai responsabili di Servizio può ricomprendere anche “singoli” specifici procedimenti/attività non accorpati in processi, solamente nel caso in cui gli stessi necessitino di un'analisi particolare in relazione all'atipicità degli adempimenti posti in essere nel corso degli stessi.

La lista può essere implementata/modificata dai Responsabili di servizio di anno in anno - nel caso in cui vengono attivate nel tempo nuove attività/processi.

3.2.3 Descrizione dei processi (Fase 2) e delle fasi dei processi più complessi (Fase 2 bis)

A seguito dell'identificazione dei processi, l'attività di “mappatura” prosegue con la loro descrizione e quindi eventualmente con l'individuazione di “singole attività/step/fasi” significativi che contraddistinguono il singolo processo per la modalità di svolgimento.

I processi più semplici, le cui “singole attività/step/fasi” possono essere accorpate senza ripercussioni in termini di definizione delle responsabilità/competenze degli attori coinvolti all’interno del processo, possono essere solamente **descritti compilando le informazioni richieste dal sistema informatico**.

I processi più complessi, effettivamente strutturati dal punto di vista dei “prodotti infra processuali” da porre in essere e cioè degli momenti anche temporali (evidente l'input e output dell'attività) per addivenire all'output complessivo finale del processo, **devono essere suddivisi in “singole attività/step/fasi” ben definite**.

Questa attività deve fotografare i passaggi significativi del processo (soprattutto tenendo conto delle responsabilità degli attori coinvolti), anche e soprattutto in un’ottica di segregazione delle funzioni (**misura alternativa alla rotazione ordinaria**), di riorganizzazione, di reingegnerizzazione dei processi, di informatizzazione e smartizzabilità degli stessi.

A titolo esemplificativo, un processo relativo al rilascio di determinate autorizzazioni potrebbe essere definito in maniera sintetica (attività 1: ricezione domanda; attività 2: verifica dei requisiti; attività 3: rilascio della autorizzazione) oppure in maniera più analitica (invece di definire un'unica attività di ricezione della domanda, si potrebbero individuare attività più dettagliate quali la verifica della completezza e delle firme del modulo di richiesta, la protocollazione, il rilascio di ricevuta all’utente richiedente, ecc.).

Per le attività di tipo trasversale di seguito indicate, che coinvolgono l’intera struttura o più servizi comunali, l'analisi viene condotta per tutti i servizi coinvolti dal Responsabile del servizio Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli che acquisisce le informazioni necessarie:

- Fase di affidamento/Procedura di gara per gli appalti di qualsiasi importo disciplinati dal D.lgs n. 50/2016;
- Accesso agli atti.

Nel 2021 vi è stata quindi una prima descrizione dei processi da implementare eventualmente di anno in anno (per esempio suddividendo il processo in ulteriori “singole attività/step/fasi”), al fine di addivenire sempre più ad una scomposizione del processo idonea ad essere informatizzata e misurata in termini di tempistiche, di responsabilità e di carichi di lavoro dei singoli attori che intervengono nel processo fino a raggiungere la completezza della descrizione del processo.

Per tutti i processi identificati e descritti si dovrà comunque procedere con le attività previste dalle fasi successive del processo di gestione del rischio e quindi alla valutazione e al trattamento (salvo quanto previsto nelle sezioni che seguono per i processi ritenuti meno a rischio: basso e minimo).

3.3 – VALUTAZIONE DEL RISCHIO

3.3.1 Identificazione dei rischi (3° Fase).

L'attività di valutazione del rischio è svolta sempre sotto il coordinamento generale del RPCT dai **“Referenti di Settore”** che guidano l'attività dei Responsabili di servizio dell'Ente che in questa fase devono sfruttare le loro conoscenze riferite alle attività/prassi di cui si compone il processo per individuare gli eventi rischiosi; i Responsabili di Servizio, avendo una conoscenza approfondita delle attività svolte dal proprio Servizio, possono certamente facilitare l’identificazione degli eventi rischiosi.

L’attività di identificazione dei rischi deve far emergere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi nel corso del singolo processo/attività ed avere conseguenze sull’Amministrazione: un evento rischioso «non identificato in questa fase non può essere considerato nelle fasi successive» compromettendo l’attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

Per l'individuazione dei rischi si può fare riferimento:

- **in primo luogo alle risultanze della mappatura dei processi effettuata per i precedenti PTPC; in particolare si ricorda che al PTPCT 2018-2020 sono allegati le schede e i documenti di sintesi relativi ai procedimenti analizzati nel 2017** (schede caricate nel programma informatico);
- all’analisi dei casi giudiziari/contenziosi e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato e riguardanti i servizi comunali oppure in altre amministrazioni o enti;

- agli incontri con il personale del proprio servizio per avere conoscenza diretta sui processi/prassi e quindi sulle criticità anche operative;
- alle risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dall'RPCT o da altri organi di controllo: risultanze controlli interni (per i controlli successivi si vedano Report trimestrale inviati nel corso degli anni);
- alle segnalazioni ricevute tramite il canale del Whistleblowing o tramite la modalità descritta nella 1° paragrafo 2 del presente PTPC;

I responsabili di servizio per i seguenti comparti potranno trarre spunto dalle esemplificazioni dei rischi elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento (in fondo pag. 8 del PNA 2019):

- Area di Rischio Contratti Pubblici – Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- Governo del Territorio - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;

I Responsabili di servizio individuano per ciascun processo o fase gli eventi rischiosi.

In assenza di fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità (eventi sentinella, segnalazioni, ecc.), può essere analizzato il solo processo (anche se suddiviso in più fasi/attività) se a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT ed in base alla preventiva valutazione dei “fattori abilitanti” (sezione successiva – fase 4°), il rischio corruttivo è ritenuto basso o minimo.

Per ogni processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione di tale Registro è importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti e riferite in modo specifico al processo/fase/attività nel quale sono stati rilevati e non generici.

L'identificazione degli eventi rischiosi conduce alla creazione di un “**Registro degli eventi rischiosi**”, nel quale sono riportati gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione.

3.3.2 Analisi dei rischi (4° Fase).

L'evento rischioso nasce dall'esistenza per un determinato processo/attività/fase di fattori abilitanti; il concretizzarsi del fattore abilitante porta al verificarsi dell'evento rischioso.

Ai fini dell'analisi del rischio insito nei processi/attività/fasi, occorrerà incrociare due indicatori compositi (ognuno dei quali composto da più variabili) rispettivamente per la dimensione della **probabilità** e dell'**impatto riferiti al verificarsi dell'evento rischioso.**

La probabilità consente di valutare quanto è probabile che l'evento accada in futuro, mentre l'impatto valuta il suo effetto qualora lo stesso si verifichi, ovvero l'ammontare del danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso.

Per ciascuno dei due indicatori (impatto e probabilità), sopra definiti, si è proceduto ad individuare un **set di variabili significative per il Comune di Cervia (individuate dal RPCT)** caratterizzate da un nesso di causalità tra l'evento rischioso e il relativo accadimento.

Per ogni variabile è proposta una scala di misura uniforme di tipo ordinale articolata in **Alto, Medio e Basso (ogni misura corrisponde ad una motivazione precostituita che deve condurre i Responsabili di servizio nella valutazione).**

In pratica ogni responsabile di servizio deve porsi questa domanda: ci sono fattori abilitanti per i processi/attività identificati che innescano eventi rischiosi in termini di corruzione? Attraverso questa tipologia di valutazione il responsabile di servizio prende coscienza della situazione interna al servizio, in termini di possibilità che si verifichi un evento rischioso.

Con riferimento all'indicatore di probabilità sono state individuate **8** variabili ciascuna delle quali può assumere un valore alto, medio, basso. **(si veda allegato E1)**

Con riferimento all'indicatore di impatto, sono state individuate **4** variabili ciascuna delle quali può assumere un valore Alto, Medio, Basso. **(si veda allegato E2)**

I responsabili di servizio dovranno operare secondo le seguenti fasi per verificare quale grado di possibilità abbia l'evento rischioso di concretizzarsi all'interno di un singolo processo/attività/fase:

1) **Misurazione** del valore di ciascuna delle due variabili proposte, sia attraverso l'utilizzo di dati oggettivi sia attraverso la misurazione di dati di natura soggettiva, rilevati attraverso valutazioni espresse mediante l'utilizzo della scala di misura uniforme di tipo ordinale articolata in Alto, Medio e Basso. I responsabili di servizio, nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi (processo/attività/fase), siano ipotizzabili (siano stati individuati) più eventi rischiosi aventi un diverso livello di rischio, devono prendere in considerazione quello che ha il valore più alto.

2) Compilando gli appositi campi del programma, in modo automatico si avrà la **Definizione** del valore sintetico degli indicatori di "probabilità" e di "impatto" attraverso l'aggregazione delle valutazioni delle singole variabili applicando la moda ovvero, il valore che si presenta con maggiore frequenza. Nel caso di due valori che si presentassero con la stessa frequenza il sistema preferisce il più alto fra i due. **(si veda allegato E3)**

3) Il sistema automaticamente **attribuirà un livello di rischio** a ciascun processo/attività (incrociando i risultati emersi per la "probabilità da una parte e dell'impatto dall'altra), articolato su cinque livelli (fascia di rischio): **rischio alto, rischio critico, rischio medio, rischio basso, rischio minimo.** **(si veda allegato E3)**

Il collocamento di ciascun processo dell'amministrazione, in una delle fasce di rischio consente di definire il rischio intrinseco di ciascun processo/attività, ovvero il rischio che è presente nell'organizzazione, individuando quindi allo stesso tempo la **corrispondente priorità di trattamento.**

3.4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO – LE MISURE DI PREVENZIONE

3.4.1 Identificazione delle misure (5° Fase).

Il trattamento del rischio è la fase volta ad **individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità** emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, occorre **progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli** in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

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

L'obiettivo della fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi ritenuti prioritari, l'elenco delle misure di prevenzione della corruzione collegate a tali rischi e quindi ai processi/attività.

Le misure, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, possono essere "generali" (applicabili a più processi o all'intera struttura comunale)" o "specifiche (legate al singolo processo)".

Le misure "generali" sono definite per il nostro Ente nella 1° Sezione del "Programma".

A titolo meramente esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specificata". Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

3.4.2 Programmazione delle misure (6° Fase).

Per ciascun attività/processo con rischio MEDIO i Responsabili di servizio, coordinati dai Dirigenti, dovranno indicare:

- le misure specifiche di tipo permanente esistenti riportando quelle già introdotte con i precedenti PTPCT e tuttora vigenti, eventualmente aggiornate o integrate in relazione agli esiti della nuova mappatura dei processi e dei rischi;
- gli eventuali auto vincoli interni (spazi lasciati vuoti dalla normativa) che limitano la discrezionalità degli attori del processo/attività;
- le forme di controllo da parte di altri servizi/organi/soggetti esterni.

Dovranno altresì indicare (salva la volontà di attivare nuove misure con le modalità di seguito descritte) la modalità di monitoraggio sull'attuazione delle misure esistenti (Collegamento con il Programma dei controlli successivi o le modalità di controllo da parte del Dirigente e quindi la relativa periodicità delle verifiche).

Per ciascun attività/processo con rischio ALTO O CRITICO oltre all'attività di cui al punto precedente, **i Dirigenti dovranno individuare** su proposta dei Responsabili di Servizio, **almeno n.1 nuova misura** di natura organizzativa di tipo permanente che impatti in modo significativo sul processo/attività (anche come integrazione/miglioramento di quella già esistente) da inserire nel “Programma” allegato **PTPC 2022-2024**” e quindi eventualmente nel PEG per l'anno di riferimento (in cui verrà attuata) in base alla priorità di programmazione stabilite, **anche integrando o sostituendo misure esistenti ove ritenute poco efficaci o prive dei requisiti di seguito indicati**. Tali “nuove misure” di prevenzione devono essere infatti concrete, sostenibili e verificabili e devono coinvolgere l'intero processo/attività.

In particolare, nell'individuare tali nuove misure, i Responsabili di servizio dovranno concentrarsi, alla luce anche dei risultati della fase di mappatura e quindi dei singoli valori di rischio dei fattori abilitanti, su quelle finalizzate ad aumentare la “Trasparenza del processo”, “la semplificazione del processo (intesa in particolare come riorganizzazione del processo, attribuzione di nuove responsabilità o codificazione delle prassi operative)” e la “Regolamentazione delle prassi non declinate nella normativa o in atti interni”.

È fatto salvo quanto previsto dalla circolare in tema di rotazione ordinaria del personale per quanto riguarda l'individuazione di misure specifiche in quest'ambito.

In via residuale potranno indicare altre misure indicandone la tipologia fra quelle indicate dall'ANAC nell'allegato n. 1 al PNA a pag. 40 (il programma informatico riporta l'elenco predetto).

Per ogni nuova misura i Dirigenti dovranno ai fini dell'inserimento nel “Programma” allegato al **PTPC 2022-2024**” individuare l'anno di attuazione previsto, **l'indicatore/la modalità di verifica dell'attuazione** (anche nel caso di controllo tramite il sistema dei controlli successivi), le modalità di monitoraggio tramite collegamento con il Programma dei controlli successivi (in questo caso anche la periodicità del controllo) o tramite il monitoraggio degli obiettivi PEG.

3.5 SISTEMA DI MONITORAGGIO E CONTROLLO.

Alle predette fasi di gestione del rischio seguono le seguenti attività:

IN CORSO D'ANNO:

a. Monitoraggio sull'attuazione delle misure **permanenti “Specifiche”**:

1) Per i processi a “rischio alto o critico”: attraverso il sistema dei controlli successivi nonché attraverso il monitoraggio degli obiettivi PEG annuali (verifica attuazione nuove misure);

2) Per i processi a “rischi medio”: attraverso il sistema dei controlli successivi (Programma dei controlli) o dai Dirigenti (verifica permanenza misure esistenti) o dal Servizio Appalti;

b. Monitoraggio annuale sull'idoneità delle misure permanenti “Generalì” ed anche “Specifiche” attivate nel triennio di riferimento (**per la prima volta sulle misure attivate nel 2022**) per i processi a rischio medio/alto/critico a seguito dei controlli successivi effettuati nel corso dell'anno.

Nel corso dell'anno possono essere individuate nuove misure “Generali” ed anche “Specifiche” o aggiornate quelle esistenti sulla base dell’analisi dello stato di attuazione come risultante dalle precedenti attività (a1 e a2) e dalle risultanze dei controlli successivi, tenendo conto della loro efficacia e della loro sostenibilità rispetto all’organizzazione interna (si vedano anche altre modalità di aggiornamento individuate nella SEZIONE PRIMA – paragrafo 2).

In particolare, le misure **misure permanenti “specifiche”** possono essere individuate/aggiornate anche:

- in relazione all'individuazione da parte dei servizi comunali di “nuovi processi”;
- in base ad una nuova e spontanea rivalutazione del rischio rispetto a quella effettuata nel 2021;
- **in conseguenza di un aggiornamento degli indicatori di “probabilità” e di “impatto” (si vedano allegato E1 ed E2);**
- in relazione alla necessità di aggiornamento costante della mappatura per i processi appartenenti alle aree a maggior rischio corruttivo: Patrimonio; Demanio; affidamento di lavori, servizi e forniture o di ogni altro tipo di commessa; corresponsione di contributi o altri vantaggi pubblici; affidamento di incarichi e nomine; governo del territorio.

A FINE ANNO:

Ogni anno i Dirigenti procedono, su proposta dei responsabili di servizio:

- all’aggiornamento (o all’eventuale nuova individuazione) delle nuove **misure permanenti “specifiche”** inserite per il triennio nel “Programma delle attività”, **alla loro rendicontazione** e all'eventuale inserimento nel PEG quali obiettivi straordinari e di progetto (in considerazione della loro importanza);
- all’aggiornamento (o all’eventuale nuova individuazione) delle misure permanenti già esistenti rilevate in sede di mappatura (**allegato F3**).

Ogni anno l’RPCT e la Direzione Operativa procedono all’aggiornamento delle **misure permanenti “generali”** (o all’eventuale nuova individuazione) inserite nel “Programma delle attività” e nel PEG quali obiettivi straordinari e di progetto.

RIESAME TRIENNALE

c. Riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema – con cadenza triennale, a conclusione dell'iter di attuazione delle misure indicate dai Dirigenti per i processi a rischio “critico” **ed eventuale ri-mappatura generale (prima volta nel 2025).**

3.6 SISTEMA DEI CONTROLLI SUCCESSIVI - ART. 147 BIS DEL TUEL.

Un elemento fondamentale di supporto per la verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione è il sistema attivato dall’Ente per i “controlli successivi”, di cui il Segretario Generale è responsabile.

Il sistema dei “controlli successivi” è stato fin dal 2014 (vedi nota Prot. n. 0027377 del 24.06.2014) lo strumento operativo principale per monitorare il rispetto delle misure previste dal “Programma”; l’Amministrazione ha infatti creato un forte legame tra il sistema dei “controlli successivi” e l'attuazione delle misure previste nel “Programma” in tema di prevenzione della corruzione perché dall’attività di “controllo successivo” avviata nel 2013 e dall'attività di mappatura dei rischi di fatti corruttivi relativa a tutti i procedimenti di competenza dell’Ente è emerso che la maggior parte dei procedimenti a rischio di irregolarità/invalidità coincide con quelli “più sensibili” in termini di rispetto del principio di legalità.

Il sistema operativo informatico per i controlli successivi è stato costruito anche per “indirizzare” la selezione casuale degli atti da sottoporre a controllo in modo da sorteggiare quelli che ricadono in ambiti più a “rischio” di corruzione (soprattutto in materia di “appalti”).

Peraltro, l’istruttore del controllo ha il dovere di esaminare i contenuti degli atti sorteggiati anche rispetto alla prevenzione della corruzione, rispondendo obbligatoriamente a domande predefinite presenti in una “scheda standard di controllo”.

Dall'attività di controllo possono quindi conseguire indicazioni, raccomandazioni e direttive anche in materia di prevenzione della corruzione e come anticipato eventuali vere e proprie nuove misure di prevenzione della corruzione.

Le misure presenti nel "Programma", nel corso del triennio, possono subire modifiche/integrazioni a seguito di quanto emerso dai "controlli successivi".

Per ottimizzare (da punto di vista delle risorse umane impiegate) e coordinare i sistemi di controllo sull'attuazione delle misure di prevenzione previste dal PTPCT e dei controlli successivi ai sensi dell'art. 147 bis del TUEL è stata creata, nel 2018, come anticipato, l'**UCI, struttura in STAFF al Sindaco**, formata da diverse professionalità trasversali appartenenti all'Ente (si veda Determinazione n. 1917 del 28/12/2018) che offre supporto al Segretario generale e al Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli per lo svolgimento dei controlli successivi di regolarità amministrativa secondo le disposizioni contenute nel "Programma annuale dei controlli successivi".

Il sistema dei "controlli successivi" è stato poi profondamente aggiornato nel 2018 (si veda nota prot. 75888 del 28/12/2018) a seguito dell'attività di mappatura conclusasi nel 2017.

Il "Programma annuale dei controlli successivi" approvato ai sensi dell'art.8 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni prevede in particolare che: *"Il segretario definisce, con proprio atto, annualmente un programma dei controlli, che individua anche la percentuale di provvedimenti, contratti ed altri atti amministrativi, variabile in rapporto alle diverse tipologie e alla loro rilevanza, da sottoporre a controllo, adeguando tali scelte alle risultanze dei controlli già effettuati"*.

Ai fini della definizione del campione, nel "Programma dei controlli successivi in vigore" (pubblicato nella sottosezione Disposizioni generali|Atti amministrativi generali|Le Circolari e gli Indirizzi in materia di appalti pubblici) si ha riguardo agli atti che presentino le seguenti caratteristiche:

- atti finali dei procedimenti di competenza dell'Ente, nel rispetto dei principi di economicità (uso ottimale delle risorse da impiegare), di efficacia (congruità degli atti posti in essere dalle amministrazioni rispetto al conseguimento dello scopo e dell'interesse pubblico).

- atti maggiormente significativi in base alle risultanze dei controlli successivi o perché rientranti tra le aree di rischio cosiddette "aree generali"; ex "obbligatorie" identificate dall'ANAC e maggiormente rilevanti in termini di "rischio di eventi corruttivi" anche in base alla recente "mappatura" dei procedimenti dell'Ente precitata (fotografata nelle schede allegate al PTPCTT 2018 – 2020). In questo senso il campione degli atti da controllare ricadente nelle fattispecie più a "rischio di corruzione" è stato notevolmente ampliato nel 2018, soprattutto con riferimento alla materia degli appalti pubblici, innalzando anche la possibilità di estrazione delle fattispecie più a "rischio di corruzione" individuate nei precedenti Programmi annuali per i controlli successivi; tutto ciò in applicazione di quanto disposto da alcune misure di prevenzione "ulteriori – specifiche" emerse in sede di mappatura (vedi schede allegate al PTPCT 2018 -2020).

Il sistema dei "controlli successivi" sarà profondamente aggiornato nel 2022 tenendo conto degli esiti della nuova "mappatura" intervenuta nel 2021, in relazione agli esiti dei controlli successivi (reportistica dei controlli anni 2019-2020 -2021), del controllo di gestione e del controllo preventivo di regolarità contabile.

4. Integrazione con il ciclo della performance

Le misure individuate per i processi a rischio critico (ed eventualmente medio) nel "Programma", come anticipato, saranno inserite quali obiettivi straordinari e/o di progetto nella programmazione operativa (PEG) e monitorate sull'applicativo informatico dell'Ente utilizzato per il controllo di gestione. Il loro stato di attuazione viene dunque verificato ed attestato dai Dirigenti con il monitoraggio degli obiettivi inseriti nel PEG e riportato nella relazione della performance ovvero lo stato di attuazione annuale degli obiettivi di PEG con indicazione dei risultati raggiunti in termini di obiettivi per la prevenzione della corruzione e di incidenza in termini di valutazione della performance organizzativa ed individuale.

I risultati relativi all'attuazione del PTPCT sono contenuti nella relazione annuale elaborata ai sensi dell'art.1, comma 14 della L. n. 190/2012 pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente secondo i principi e le modalità previsti dalla vigente normativa e dall'ANAC.

5. Norme finali e pubblicità

Con l'approvazione del presente Piano sono abrogate le disposizioni interne in contrasto con lo stesso.

Costituiscono parte integrante del presente PTPC i documenti citati nella sezione del “Programma” relativa allo stato di attuazione: regolamenti, direttive, circolari, programmi, istruzioni emanate dall'Amministrazione o dall'RPCT in applicazione delle misure di prevenzione attivate.

SEZIONE TERZA MISURE GENERALI DI TIPO TRASVERSALE

1. Il codice di comportamento.

Il Codice di comportamento costituisce uno dei principali misure generali di prevenzione della corruzione, idonea a mitigare la maggior parte delle tipologie dei comportamenti a rischio di corruzione in quanto specificamente diretto a favorire la diffusione di comportamenti ispirati a standard di legalità ed eticità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Tale misura opera in maniera trasversale all'interno dell'Amministrazione in quanto è applicabile alla totalità dei processi procedimenti di competenza dell'Ente.

Il Codice di comportamento allegato al presente PTPCT integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici adottato con decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62. Il PNA 2019 ribadisce che detti codici integrativi non devono essere una mera riproposizione del codice di comportamento nazionale di cui al DPR n. 62/2013, ma devono contenere specifiche prescrizioni adatte al contesto e alla realtà operativa ed organizzativa dell'Ente.

L'ANAC nel corso del 2020 ha provveduto ad emanare le Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche (deliberazione n. 177 del 19/02/2020).

Attraverso tali linee guida l'Autorità intende fornire indirizzi interpretativi e operativi che, valorizzando anche il contenuto delle Linee guida del 2013, siano volte a orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento con contenuti più coerenti a quanto previsto dal legislatore e soprattutto, utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico. A tal fine una parte importante delle Linee guida è rivolta al processo di formazione dei codici - in cui risulta fondamentale la partecipazione dell'intera struttura - alle tecniche di redazione consigliate e alla formazione che si auspica venga rivolta a tutti i destinatari del codice.

L'ambito di applicazione del Codice si estende a tutti i dipendenti dell'Ente ed a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, prestano servizio alle dipendenze del Comune di Cervia, ma anche a tutti i collaboratori o consulenti, titolari di qualsiasi tipologia di contratto, nonché ai collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi.

A tal fine, nei provvedimenti di incarico o nei contratti di collaborazione, consulenza o servizi, l'Ente inserisce apposite clausole di risoluzione del rapporto di lavoro in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

Il Codice di comportamento dei dipendenti **è stato adottato**, ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.lgs.165/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 44 della legge 6 novembre 2012, n.190 **con l'approvazione del primo PTPCT e pertanto con deliberazione di G.C. n. 6 del 28 gennaio 2014.**

In merito alla procedura di approvazione del Codice si è tenuto conto delle espresse indicazioni dell'art. 54 comma 5 del D.lgs 165/2001 e dell'art 1, comma 2 del DPR n. 62/2013.

In particolare:

- sono state seguite, sia per la procedura che per i contenuti specifici, le linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni elaborate dalla CIVIT ed approvate definitivamente con delibera n. 75/2013;
- il parere preventivo obbligatorio dell'Organismo indipendente di valutazione è stato acquisito in data 12 dicembre 2013;
- la procedura aperta è stata avviata in primis mediante l'invio con posta elettronica ai sindacati e alla RSU in data 23 dicembre 2013 di un avviso esplicativo e della bozza di codice con richiesta di formulare proposte di modifica o integrazione entro e non oltre il 15 gennaio 2014;
- poi mediante pubblicazione in data 24 dicembre 2013, sul sito web istituzionale di un avviso, unitamente all'ipotesi di codice, con il quale sono stati invitati tutti a formulare proposte di modifica o integrazione entro e non oltre il 15 gennaio 2014;
- in data 24 dicembre 2014 anche agli stakeholders dell'Ente è stata inviata una comunicazione ai loro indirizzi dedicati di posta elettronica;
- sempre in data 24 dicembre lo stesso avviso unitamente alla bozza di codice è stata pubblicata **sulla intranet** del Comune di Cervia per informare i dipendenti.

Il Codice, ai sensi dell'art. 17, comma 2 del D.P.R. n. 62/2013, è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità, alla sezione "Amministrazione Trasparente - Disposizioni generali - Atti amministrativi generali".

2. Conflitto d'interessi

2.1 Astensione in caso di conflitto di interessi (art. 7 del DPR 62/2013 e art. 6-bis della Legge n. 241/1990)

La misura è prevista **dall'art. 6 bis della legge n. 241/1990**, secondo cui *"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 misura presuppone altresì l'applicazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013):

- L'art. 6, comma 2: *"Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici"*;
- L'art. 7 definisce le relazioni che possono dare luogo al conflitto d'interesse:

Il Codice di comportamento di cui al citato D.P.R. n. 62/2013 impone anche specifici obblighi di comunicazione, individuati negli artt. 5, 6, comma 1, e 13, comma 3.

L'art. 5: *" il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni o organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio"*. La disposizione *"non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati"*.

L'art. 6, comma 1, prevede, invece, che *"(...) all'atto dell'assegnazione all'ufficio, il dipendente dovrà informare per iscritto il dirigente dei rapporti diretti o indiretti di collaborazione avuti con soggetti privati, in qualunque modo retribuiti, nei tre anni precedenti, precisando:*

- a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;*
- b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate"*.

Per l'emersione del conflitto d'interessi e per il suo trattamento da parte dei dipendenti dell'Amministrazione è stata predisposta e trasmessa a tutti i dipendenti una circolare che riguarda il conflitto d'interessi (nota Prot. 37069 del 15/07/2015 pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione "Amministrazione Trasparente") ed attivati i conseguenti controlli a campione in base alle indicazioni previste dalla predetta circolare.

Nel 2021 la predetta circolare è stata aggiornata (soprattutto con riferimento alle modalità di verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste) e pubblicata nella medesima sezione dell'"Amministrazione trasparente".

2.2 Divieto di Pantouflage - (art. 53, comma 16ter, del D.lgs. 165/01)

L'articolo 53, comma 16-ter, del D.lgs n. 165/2001 recita: "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".

È evidente che sono interessati da questa fattispecie solo i dipendenti che hanno la possibilità di influenzare il contenuto degli atti amministrativi che riguardano gli interessi di soggetti esterni all'amministrazione perché esercitano la potestà o il potere negoziale con riguardo ad uno specifico procedimento o procedura (dirigenti, funzionari titolari di posizioni organizzative o responsabili del procedimento nel caso previsto dall'art. 125 commi 8 e 11 del D.Lgs 163/2006).

Il RPCT ha impartito direttive interne affinché:

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

Per la rilevazione ed il trattamento delle attività successive alla cessazione dal servizio è stata predisposta e trasmessa ai dipendenti apposita circolare (nota Prot. 37069 del 15/07/2015 pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione "Amministrazione Trasparente") ed attivati i conseguenti controlli a campione in base alle indicazioni previste dalla predetta circolare.

Nel 2021 la predetta circolare è stata aggiornata (soprattutto con riferimento alle modalità di verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste) e pubblicata nella medesima sezione dell'"Amministrazione trasparente".

2.3 Conflitto di interessi nella conclusione di contratti (art. 14 comma 2 D.P.R. 62/2013).

La norma vieta al dipendente di assumere iniziative volte a favorire o concludere attività di mediazione di terzi nella conclusione di accordi, negozi o nella stipula di contratti per conto dell'amministrazione e, dall'altro, concludere, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia intrattenuto rapporti negoziali o dalle quali abbia ricevuto utilità nel biennio precedente.

La norma disciplina anche il caso inverso, ovvero quello in cui il dipendente intenda concludere accordi, negozi o contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione per conto dell'amministrazione, prevedendo che, in tale circostanza, il dipendente ne informi per iscritto il dirigente responsabile dell'ufficio di appartenenza.

La norma stabilisce anche che il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte l'amministrazione, rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, deve informarne immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale.

Nel caso in cui l'amministrazione intenda concludere i contratti medesimi, il dipendente che si venga a trovare nella situazione descritta ha l'obbligo di astenersi dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, inviando al dirigente apposita dichiarazione di astensione; nel caso in cui il dipendente intenda concludere contratti trovandosi nella situazione descritta ha l'obbligo di inviare apposita comunicazione al dirigente; nel caso in cui tali situazioni descritte riguardino un dirigente/responsabile di Servizio la prescritta comunicazione, per espressa previsione normativa, va indirizzata al dirigente del Servizio Risorse Umane.

In relazione a tale misura di prevenzione è stata inviata a tutti i dipendenti specifica circolare con allegata modulistica nella quale vengono definite le modalità di attuazione, i soggetti coinvolti, le modalità di verifica sul rispetto della misura (nota Prot. 37069 del 15/07/2015), **pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione "Amministrazione Trasparente".**

Il sistema dei controlli successivi prevede la necessità di effettuare specifici approfondimenti da parte dell'istruttore del controllo nel caso di elementi che all'evidenza suggeriscano un conflitto di interesse.

Nel 2021 la predetta circolare è stata aggiornata (soprattutto con riferimento alle modalità di verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste) e pubblicata nella medesima sezione dell' "Amministrazione trasparente".

2.4 Autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali (art. 53 del d.lgs. 165/2001)

La disciplina relativa all'autorizzazione a poter svolgere, da parte dei dipendenti pubblici, attività extra-istituzionali trova la sua ratio nella necessità di evitare situazioni di conflitto di interesse; per questo, l'art.53, comma 5 del d.lgs. 165/2001 come modificato dalla L. n.190 del 2012 stabilisce che "...il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente".

Al fine di limitare il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi d'ufficio si applicano le norme del D.lgs 39/2013.

Allo stesso tempo per quanto riguarda le autorizzazioni allo svolgimento di incarichi extra istituzionali presso terzi da parte di dipendenti, l'indirizzo generale è quello di contenerle entro limiti i più ridotti possibili nel rispetto dell'art. 53 del D.lgs 165/2001.

Con delibera di G.C. n. 262 del 11/12/2018 è stata aggiornata la disciplina delle incompatibilità e autorizzazioni ai dipendenti ad assumere incarichi presso enti pubblici o datori di lavoro privati al fine di adeguarla alla normativa sopravvenuta in materia di incompatibilità e conflitto d'interesse, specificando una serie di incarichi vietati per i pubblici dipendenti, tratti dagli indirizzi generali e dalla prassi applicativa.

Le procedure adottate risultano conformi con gli indirizzi previsti nel PNA 2019.

2.5 Inconferibilità di incarichi dirigenziali e incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39)

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" ha introdotto una disciplina specifica sia in tema di inconferibilità di incarichi dirigenziali (Capi II, III e IV), che in tema di incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali (Capi V e VI).

Ha sancito, in particolare, ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali a:

- a) soggetti che siano destinatari di sentenze di condanna per reati contro la pubblica amministrazione;
- b) soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- c) componenti di organi di indirizzo politico.

Le ipotesi di incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali riguardano, invece:

- a) incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale;
- b) incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico.

A differenza delle cause di inconferibilità, che comportano una preclusione all'assunzione dell'incarico dirigenziale, le cause di incompatibilità possono essere rimosse mediante la rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge considera incompatibili tra loro.

Conformemente a quanto richiesto dall'articolo 20 del d.lgs. n.39 del 2013, tutti i dirigenti hanno rilasciato apposita dichiarazione in merito all'insussistenza di alcuna delle cause di inconferibilità o incompatibilità previste dal medesimo decreto, impegnandosi, altresì, a comunicare tempestivamente eventuali variazioni successivamente intervenute.

La dichiarazione, firmata all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali, è pubblicata nel sito Internet nella sezione "Amministrazione trasparente – Personale – Dirigenti".

Nel 2022 saranno stabilite adeguate modalità di verifica in conformità a quanto previsto sul punto alla Delibera ANAC n. 833 del 03 Agosto 2016 richiamata dal PNA 2019 in modo da assicurare il monitoraggio del-

le posizioni soggettive e rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconfiribilità collegate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

3. Formazione sui temi dell'etica e della legalità, con particolare riferimento alla materia dei contratti pubblici.

Tutti devono conoscere i contenuti del presente PTPCT per darvi esecuzione.

Il Comune di Cervia garantisce la diffusione e la conoscenza effettiva del PTPCT a tutti i dipendenti e attua specifici programmi di formazione obbligatori e differenziati in funzione del livello di rischio in cui operano i dipendenti.

Il Piano della formazione dedicato al tema dell'Anticorruzione quale sezione del piano formativo dell'Ente costituisce un allegato al presente Piano sotto la **lettera D**.

Le iniziative di formazione dovranno privilegiare il contributo di docenti interni all'Amministrazione.

La partecipazione ai corsi di formazione da parte del personale individuato nel programma annuale è obbligatoria.

La formazione in tema di anticorruzione dovrà essere rivolta principalmente alla conoscenza della L. n. 190/2012, del D.lgs n. 33/2013, del PNA e degli articoli del D.lgs. n. 165/2001 precitati, nonché all'esame, studio e analisi del PTPCT e del Codice di comportamento.

La formazione deve riguardare anche gli indirizzi espressi dall'ANAC nelle proprie linee guida emanate su discipline rilevanti in tema di prevenzione della corruzione, con particolare riguardo a quelle relative alla materia dei "contratti pubblici": **infatti, il costante aggiornamento rivolto a tutti i dipendenti in materia di "applicazione della normativa prevista dal Codice degli appalti" costituisce una misura di prevenzione fondamentale, posta a difesa di fondamentali principi quale ad esempio la "parità di trattamento" e la trasparenza.**

La formazione in tema di Anticorruzione opererà su due livelli, rivolgendosi in modo generale a tutti i dipendenti con l'aggiornamento delle competenze sulle tematiche dell'etica e della legalità ed in modo specifico **agli organi di indirizzo politico**, ai referenti, ai dirigenti e ai funzionari addetti alle aree più a rischio.

Essa ha le seguenti caratteristiche:

- individua le iniziative da mettere in campo durante l'anno;
- individua l'area di intervento, i contenuti di massima e gli obiettivi;
- la tipologia di corso e le modalità di svolgimento;
- la durata dei vari interventi;
- prevede l'individuazione di massima dei periodi di svolgimento nel corso dell'anno.

4. Standardizzazione della sequenza procedimentale seguita nell'emanazione degli atti di competenza - Rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti - Implementazione dell'utilizzo di strumenti telematici.

Una misura di prevenzione permanente è che i responsabili di servizio esplicitino la sequenza procedimentale ai sensi della L. 241/90 seguita nell'emanazione degli atti di competenza, evidenziando eventuali criticità e conseguenti soluzioni.

L'obiettivo è di migliorare la qualità dei procedimenti, acquisendo nel contempo nuove conoscenze riguardo ai procedimenti di competenza. L'attività appena descritta è fondamentale per dare certezza a chi opera nelle fase istruttoria e per non rischiare di "trattare" le pratiche relative ad uno stesso procedimento in modo differente; in tal modo gli "istruttori/responsabili/dirigenti" saranno più sicuri di aver agito secondo "le regole", anche se dettate in base a semplici disposizioni "interne".

La "fotografia" dei procedimenti e quindi "la chiarezza/trasparenza" sul percorso da seguire per concludere il procedimento, permetterà poi nel tempo anche di delegare maggiormente la responsabilità di procedimento dando corso ad una maggiore "rotazione del personale".

Un altro obiettivo è di rendere tracciabili i contributi dei dipendenti coinvolti nei processi decisionali, facilitando l'individuazione di eventuali responsabilità specifiche (ma anche de meriti) nello sviluppo del processo/procedimento, sfruttando le funzionalità offerte dal software di gestione documentale in uso all'Ente.

Per quanto riguarda il Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli e Segreteria generale – Protocollo e archivio appartenente, servizi appartenenti al Settore Affari Generali si veda la determinazione n. 1926 del 30/12/2019 e n. 1927 del 28/12/2018.

Un'altra misura di prevenzione fondamentale, di tipo trasversale è il rispetto dei “tempi del procedimento” (art. 1, comma 28 L. n. 190/2012): i ritardi possono essere, infatti, sintomo di fenomeni corruttivi.

I primi responsabili dell’attuazione di tali misure sono i Dirigenti e quindi i responsabili di servizio. Anche i dipendenti assumono un ruolo rilevante per l’attuazione della misura; infatti, qualora svolgano attività a rischio di corruzione, riferiscono tempestivamente ai propri dirigenti in merito al rispetto dei tempi dei procedimenti e a qualsiasi anomalia rilevata, indicando tempestivamente, per ciascun procedimento i cui termini non siano stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo.

Il sistema dei controlli successivi costituisce uno strumento fondamentale per il controllo sul rispetto di detta misura di prevenzione.

Risulta altresì importante implementare di anno in anno il sistema di monitoraggio sull'iter dei procedimenti da attuarsi con modalità informatiche ed automatizzate per verificare durante il corso del procedimento il rispetto dei termini previsto per la conclusione dello stesso.

Dall’attuazione del sistema dei controlli successivi emerge che vi sono alcuni procedimenti che è opportuno standardizzare anche al fine di migliorare la tempistica di emanazione del provvedimento finale.

Occorre anche evidenziare nell'atto i motivi di eventuali ritardi, specificando se siano dovuti a cause non imputabili o meno ai servizi comunali; in questo senso dal contenuto degli atti deve risultare in modo esplicito l’eventuale attivazione del sub-procedimento “di sospensione”.

Si evidenzia che con il programma dei controlli successivi è stato creato (nella intranet) uno specifico link per le segnalazioni da parte dei dipendenti degli atti da sottoporre a controllo: <http://incomune/segnalazione-controlli-successivi.html> con il fine specifico di consentire all’utenza interna che si ritenga lesa da ritardi o irregolarità delle procedure amministrative dell’Ente di ottenere interventi efficaci in grado di rimuovere tali situazioni di violazione dei canoni di imparzialità e di buona amministrazione, peraltro forieri di fenomeni corruttivi.

Tale strumento è stato attivato anche per l'utenza esterna con l'adozione del presente PTPCT.

Dal 2021 è effettivamente attivo in modo sistematico per i procedimenti dell'Ente la modalità on line di presentazione delle domande in modo da agevolare la presentazione delle istanze ed il loro monitoraggio.

5. Rotazione del personale ordinaria e straordinaria.

5.1) Rotazione ordinaria

Si rimanda ai contenuti della circolare pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione “Amministrazione Trasparente” - **nota Prot. 81726 del 30/12/2021;**

5.2) Rotazione straordinaria

L’art. 16, comma 1, lett. l-quater) del D.lgs. 165/2001 prevede la cosiddetta **rotazione straordinaria** disponendo che i dirigenti degli 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*».

Dalla norma si desume l’obbligo per l’Amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell’area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo.

Detta forma di rotazione è da intendersi riferibile sia al personale dirigenziale che non dirigenziale.

Mentre per il personale non dirigenziale la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, nel caso di personale dirigenziale, ha modalità applicative differenti comportando la revoca dell’incarico dirigenziale e, se del caso, la riattribuzione di altro incarico.

L'amministrazione ha fatto ricorso alla rotazione straordinaria per determinati procedimenti per motivi procedurali.

6. Tutela del whistleblower

Le misure di tutela del dipendente che segnala condotte illecite, previste per la prima volta nel nostro ordinamento dalla L. n. 190/2012 sono espressamente ricondotte dal PNA alle misure di carattere generale finalizzate alla prevenzione della corruzione.

Con determinazione n.6 del 28 aprile 2015, l'Autorità ha adottato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower), che disciplinano le procedure attraverso le quali gestire tali segnalazioni e che costituiscono atto di indirizzo rivolto alle pubbliche amministrazioni in materia di prevenzione della corruzione.

Le Linee guida contengono indicazioni di carattere generale, come l'individuazione dell'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della disciplina, le condizioni in presenza delle quali si attiva la tutela della riservatezza sull'identità del segnalante, il ruolo specifico del RPCT, le principali misure di carattere organizzativo e tecnologico necessarie per una efficace gestione delle segnalazioni.

Il RPCT, seguendo gli indirizzi espressi nella predetta determinazione dell'ANAC, ha inviato a tutti i dipendenti una specifica circolare in tema di tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (**nota Prot. 37052 del 15/07/2015**); **sul sito dell'Ente nella sezione dell'“Amministrazione Trasparente” Altri contenuti/Corruzione e sulla Intranet è stato anche pubblicato il modulo per la segnalazione degli illeciti che ricalca le indicazioni dell'A.N.A.C. e che risponde alle esigenze di garanzia di anonimato.**

A seguito della predisposizione della metodologia, si rende necessario promuovere lo strumento al fine di incentivare le segnalazioni di possibili irregolarità, aggravamenti o ritardi nello svolgimento dei procedimenti.

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

La legge n.190/2012 ha introdotto l'articolo 35 bis nel d.lgs. 165/2001 che fa divieto a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione di assumere in seguenti incarichi:

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

La condanna, anche non definitiva per i reati di cui sopra rileva, inoltre, ai sensi dell'art.3 del D.lg. n.39/2013 come ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali.

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, l'Amministrazione è tenuta a verificare 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 dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001;
- all'entrata in vigore dei citati artt. 3 e 35 bis con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, 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 del 2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

In relazione a tale misura di prevenzione è stata inviata a tutti i dipendenti specifica circolare con allegata modulistica nella quale vengono definite le modalità di attuazione, i soggetti coinvolti, le modalità di

verifica sul rispetto della misura (nota Prot. 37069 del 15/07/2015), pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione “Amministrazione Trasparente”.

Nel 2021 la predetta circolare è stata aggiornata (soprattutto con riferimento alle modalità di verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste) e pubblicata nella medesima sezione dell'“Amministrazione trasparente”.

8. Società controllate o sottoposte a controllo analogo congiunto: vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure.

L'ANAC, con la **determinazione n. 1134 del 8/11/2017**, ha precisato il ruolo delle Amministrazioni rispetto agli enti di diritto privato in controllo pubblico in tema di attuazione della strategia di prevenzione della corruzione.

L'Autorità evidenzia la necessità che le amministrazioni svolgano un ruolo di impulso e di vigilanza sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione integrative del “modello” 231.

Per quanto riguarda **Ravenna Holding S.p.a.**, società in house sottoposta a controllo analogo congiunto da parte dei soci, si evidenzia che la medesima ha già da tempo provveduto all'adozione di un Modello di organizzazione e gestione del rischio ex D.Lgs. 231/2001, che ha integrato nel 2015 con le norme in materia di Anticorruzione (Legge 190/2012) e Trasparenza (D.Lgs. 33/2013) ed in conformità alle disposizioni ANAC di cui alle Determinazioni numero 8 e 12 del 2015.

Il Comune di Cervia, a partire dal 2015, ha supportato le due società controllate, **Parco della Salina di Cervia S.r.l. e Cervia Turismo S.r.l.** nell'adozione della sezione integrativa dedicata all'attuazione della Legge n. 190/2012 del modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.lgs. n. 231/2001.

Le due società:

- sono anche dotate di un codice etico o di comportamento;
- hanno un'autonoma sezione “Società Trasparente sul proprio sito istituzionale”;
- hanno nominato il proprio RPCT;
- predispongono e pubblicano la relazione annuale che i RPCT sono tenuti ad elaborare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012;

Le predette società controllate hanno aggiornato il modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 e la sezione integrativa dedicata all'attuazione della Legge n. 190/2012 come previsto nel Piano delle attività Triennale.

Inoltre, i dipendenti delle due società hanno ricevuto la formazione in materia di antiriciclaggio, trasparenza, Whistleblowing e privacy.

Il Comune di Cervia ha poi avviato nel 2018 un'attività di coordinamento degli RPCT e degli organi di vigilanza di dette società finalizzata a verificare l'adozione delle misure previste nei programmi approvati in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

9. Le misure di prevenzione in materia di “Appalti pubblici - Contratti pubblici”: misure attuate e da attuare.

Le misure di prevenzione previste nell'area di rischio “Appalti pubblici - Contratti pubblici” dal primo PTPC nascevano da un'analisi organizzativa dell'intero processo di affidamento che coinvolgeva diversi servizi di Settori differenti. In questa area di rischio l'individuazione delle misure di prevenzione fu effettuata in assenza di una visione complessiva del processo di approvvigionamento (articolato nelle fasi di programmazione, progettazione, selezione del contraente, aggiudicazione, stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione) e di un'adeguata analisi del contesto interno. Le misure furono individuate concentrandosi sulle sotto aree più a rischio esplicitate nell'allegato 2 del PNA: Definizione dell'oggetto dell'affidamento - Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento - Requisiti di qualificazione - Requisiti di aggiudicazione - Valutazione delle offerte - Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte Procedure negoziate - Affidamenti diretti - Revoca del bando - Redazione del cronoprogramma - Varianti in corso di esecuzione del contratto - Subappalto - Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.

Le misure previste nel primo PTPC ed il conseguente controllo/monitoraggio su di esse ha quindi riguardato, principalmente, la procedura di gara e dunque la fase del processo di approvvigionamento che parte con la determinazione a contrattare e si conclude con l'aggiudicazione; tali misure non sono state ritenute sufficienti per monitorare tutte le fasi in cui si sviluppa “l'appalto” ed in particolare le fasi di programmazione,

progettazione ed esecuzione in cui sono evidenti i rischi di corruzione come, peraltro, evidenziati nell'aggiornamento al PNA 2015".

Alla luce di queste considerazioni, in sede di analisi del contesto interno (conclusa nel 2017), sono state individuate/rafforzate nuove misure di tipo carattere trasversale, che riguardano non solo la fase di affidamento (procedura di gara), ma anche quelle di programmazione, di progettazione ed esecuzione, **rispondenti ai seguenti obiettivi:**

A. riportare le "regole da rispettare" in atti interni chiari, che consentano agli operatori economici di conoscere la procedura in tutti i suoi aspetti e ai dipendenti di agire con la sicurezza di aver rispettato il principio della "parità di trattamento" riducendone la discrezionalità;

B. verificare la legittimità delle procedure di gara;

C. rendere più trasparenti e tracciabili gli appalti pubblici: il "Profilo del committente" nonché gli strumenti di gestione delle gare devono essere continuamente migliorati al fine di fornire a stakeholders e cittadini quante più informazioni possibili e rendere più semplice la partecipazione alle gare da parte degli operatori economici;

D. promuovere una conoscenza diffusa in materia di appalti pubblici in modo che tutti i dipendenti siano consci delle "regole" da applicare.

Riguardano in particolare l'obiettivo di cui alla lett. A):

1) Il **Regolamento per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 36 del D.lgs n. 50/2016** (Deliberazione di C. C. n. 69 del 28/11/2018), di seguito "Regolamento sotto soglia", che predetermina i profili di azione/decisione previsti dall'art. 36 del D.lgs n. 50/2016 attenuando l'eccessiva discrezionalità che detta normativa lascia agli uffici responsabili delle procedure di scelta del contraente (detto Regolamento contiene, per esempio, la definizione dei contenuti necessari della determinazione a contrattare per importi inferiori a Euro 40.000,00, da verificare in sede di controllo successivo).

All'approvazione del predetto Regolamento è seguita, nel 2019, l'attività di formazione condotta dal Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli che ha riguardato in particolare l'applicazione del principio di rotazione (per appalti sotto la soglia di Euro 40.000,00) e i presupposti per l'affidamento diretto. **Nel 2021**, con riferimento alle novità introdotte dal Decreto Semplificazioni e agli orientamenti giurisprudenziali conseguenti, è stata emanata una specifica circolare interna in materia di procedure di gara (nota Prot. 81722 del 30/12/2021) rivolta all'approfondimento delle nuove disposizioni e conseguentemente all'interpretazione del "Regolamento comunale che riguarda le procedure sotto soglia ai sensi dell'art. 36 del D.lgs n. 50/2016": in particolare la circolare riguarda, il principio di rotazione per appalti di importo inferiore a Euro 40.000,00 e pari o superiori a detto importo, i casi in cui è necessario procedere con l'avviso esplorativo/indagine di mercato e la composizione della Commissione aggiudicatrice per le gare affidate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: rotazione commissari interni, scelta dei commissari esterni.

Per il 2022 è prevista la Definizione di modelli standard per gli "affidamenti diretti": determinazione a contrattare - richiesta di preventivo/offerta - avviso esplorativo - dichiarazioni sostitutive, il cui utilizzo da parte dei servizi comunali sarà oggetto di verifiche in sede di controllo successivo.

2) La nuova circolare relativa alla fase di verifica dell'eventuale **anomalia delle offerte**, che esprime indicazioni sulla procedura interna da seguire per la verifica dell'anomalia ed approva la nota da allegare ai bandi/lettere di invito per lavori, e che esplicita i criteri che l'impresa dovrà seguire per rendere le "giustificazioni" dei prezzi offerti (nota Prot.7046 del 31/01/2019);

Nel corso del triennio (2022/2023/2024) è prevista la creazione di una specifica struttura di supporto a tutti i R.U.P. istituita ai sensi dell'art. 31 comma 9 del D.lgs n. 50/2016.

3) La determinazione n. 661 del 11/05/2018 (come integrata dalla determinazione n. 1130 del 17/08/2018) in materia di Rapporti/competenze fra i seguenti soggetti nello svolgimento delle procedure di gara (allegato 3), cui è seguita l'approvazione della **Deliberazione n. 300 del 28/12/2018** in tema di competenze e procedure interne in materia di gare indette da Comune di Cervia, pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali|Atti amministrativi generali|Le Circolari e gli Indirizzi in materia di appalti pubblici.

All'interno del disciplinare sono previste anche le modalità di programmazione degli appalti (Art. 6), esplicitate nella nota relativa alla programmazione biennale per servizi e forniture – Circolare interna Prot. 41358 del 08/07/2019;

4) La circolare emanata in tema di **subappalto (nota Prot. 5581 del 05.02.2015, rivista con nota prot. 74536 del 23/12/2019)** e i modelli per la richiesta di autorizzazione pubblicati nella sotto-sezione Disposizioni generali|Atti amministrativi generali|Le Circolari e gli Indirizzi in materia di appalti pubblici della sezione Amministrazione Trasparente, prevedono adempimenti per le imprese che devono richiedere l'autorizzazione o semplicemente effettuare una comunicazione ai sensi dell'art. 105 comma 2 del D.lgs n. 50/2016. La circolare impone al Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli di verificare in capo all'impresa subappaltatrice, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, tutti i requisiti di cui all'art. 80 del D.lgs n. 50/2016; per le "comunicazioni" si richiede alle imprese di presentare documentazione ulteriore rispetto a quella prevista da "Codice" in modo da rendere maggiormente trasparente l'oggetto dei sub-contratti; **Per il 2022** è previsto l'aggiornamento della circolare alla luce dell'entrata in vigore del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella L. 11 settembre 2020, n. 120 e del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108.

5) La nuova circolare in materia di "Controlli sul possesso dei requisiti "generali" e "speciali" in capo all'operatore economico aggiudicatario in attuazione dell'art. 5 del Regolamento per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 36 del D.lgs n. 50/2016 (nota prot. 18997 del 27/05/2019), modificata in parte nel 2021 a seguito della **circolare interna (nota Prot. 81722 del 30/12/2021)**.

6) Nel **2021** sono state emanate all'interno della circolare riguardante il "Conflitto di interessi" pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali|Atti amministrativi generali della sezione Amministrazione Trasparente, nuove indicazioni riguardanti specificatamente il conflitto di interesse ai sensi dell'art. 42 del D.lgs n. 50/2016.

Riguardano in particolare l'obiettivo di cui alla lett. B):

1) Il controllo sulle procedure aperte e negoziate per importi pari o superiori a Euro 40.000,00 indette da tutti i servizi dell'Ente. Tale misura (già attiva prima dell'approvazione del primo PTPC) consiste in un "controllo preventivo" da parte del Segretario Generale (che riveste anche il ruolo di RPCT) sugli atti della procedura di gara prima del suo avvio. Peraltro, il Segretario Generale, per tali procedure di gara, assume anche la determinazione di nomina delle commissioni e quella di aggiudicazione definitiva provvedendo ad un ulteriore controllo "successivo".

Tale tipo di controlli è stato formalizzato con Deliberazione di G.C. n. 300 del 2018 e nel nuovo Regolamento per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 36 del D.lgs n. 50/2016 (art. 4, comma 3).

Il predetto Regolamento prevede anche un diverso tipo di intervento a garanzia della legittimità della procedura (art. 4 c. 5) "*Al fine di prevenire eventuali contenziosi, il RUP, per le procedure di importo pari o superiore a Euro 150.000, si avvale della consulenza del servizio legale*";

Tali misure consentono di verificare, per le gare "più importanti in termini economici" indette dal Comune di Cervia:

- la legittimità dei requisiti di partecipazione richiesti per la partecipazione alla gara;
- la correttezza dei criteri di scelta del contraente;
- la presenza dei presupposti per procedere all'indizione di una procedura negoziata;
- la legittimità della procedura di gara dal momento della pubblicazione del bando/invio lettera di invito fino alla aggiudicazione provvisoria (che coincide con l'ultima seduta pubblica della commissione);

2) come già esplicitato, il sistema dei **controlli successivi** sugli atti del Comune di Cervia è stato implementato per "indirizzare" la selezione casuale degli atti da sottoporre a controllo al sorteggio con maggior frequenza di alcune fattispecie in materia degli "appalti"; nel programma dei controlli successivi in vigore le fattispecie previste sono le seguenti:

- Affidamenti ai sensi dell'art. 63 del D.lgs. 50/2016;
- Affidamenti a società partecipate;
- Affidamenti tramite Mercato elettronico;

- Affidamenti di lavori di somma urgenza;
- Atto del R.U.P. conclusivo delle verifiche sull'anomalia dell'offerta (art. 95 c. 10 e 97 del D.lgs n. 50/2016);
- Atti che riguardano l'esecuzione di appalti (es. SAL);
- Determinazione di autorizzazione al subappalto;
- Integrazioni/estensioni contrattuali in materia di appalti (es. Quinto d'obbligo o altre fattispecie previste dall'art. 106 del D.lgs n. 50/2016);
- Perizie suppletive e di variante: (verificare anche istituzione/aggiornamento registro e sua pubblicazione sul Profilo del committente);
- Proroghe – Rinnovi contrattuali;
- Risoluzione del contratto.

In questo modo anche le procedure di gara sotto la soglia di Euro 40.000,00 vengono monitorate, seppur a campione, attraverso le verifiche delle determinazioni di affidamento: particolare attenzione in sede di controlli successivi sarà riservata, per dette procedure, al rispetto del principio di rotazione previsto dal Regolamento per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 36 del D.lgs n. 50/2016 (art. 7).

Si evidenzia che detta attività (controlli successivi) in materia di appalti, nel corso degli anni, si è concentrata:

- sugli acquisti di beni e servizi effettuati in deroga all'obbligo di fare ricorso al mercato elettronico (procedure autonome “cartacee”) seguendo la seguente “regola”: “Per poter procedere in modo autonomo, al di fuori del mercato elettronico di CONSIP o INTERCENT-ER, il bene/servizio da acquistare non deve essere individuato dal capitolato tecnico o dalla documentazione allegata al bando di abilitazione: infatti, se il bene/servizio fosse richiamato in detti documenti, tale bene/servizio sarebbe comunque acquistabile tramite R.D.O.”;
- sulla legittimità degli “affidamenti diretti”;
- in particolare, nel 2019, sulla verifica del rispetto del principio di rotazione come espresso nel “Regolamento sotto soglia” come da indicazioni espresse nei report trimestrali e nelle schede di controllo.

Il sistema dei “controlli successivi” sarà profondamente aggiornato nel 2022 a seguito delle risultanze emerse con l'attività di mappatura effettuata nel 2021 ed in particolare dell'emanazione della circolare interna in materia di procedure di gara: dal 2022 i controlli si concentreranno ancora di più sulla legittimità degli “affidamenti diretti” con particolare riferimento al rispetto del principio di rotazione.

3) 2020: è stato adottato il Protocollo d'intesa per la qualità e la trasparenza degli appalti pubblici pubblicato all'indirizzo: <http://www.comunecervia.it/comune/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-amministrativi-general.html>

4) Si provvede al monitoraggio degli appalti anche di importo < Euro 40.000,00, al fine di accorpate gli affidamenti ed espletare procedure di gara uniche (principio di “non frazionamento”) e dare compiuta attuazione a quanto previsto dall'art. 21 del D.lgs n. 50/2016 in tema di “programmazione degli appalti di beni e servizi” (indicazione CPV in sede di carico della determinazione di affidamento).

Nel 2021, è stata aggiudicata la gara per la manutenzione automezzi (accorpamento esigenze di tutto di tutto l'Ente in un'unica gara).

Riguardano in particolare l'obiettivo di cui alla lett. C):

1) le modifiche al “Profilo del committente” gestito da una nuova piattaforma telematica che permette la raccolta e la gestione dei dati relativi ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi ai sensi dell'art. 29 del D.lgs n. 50/2016, di assolvere agli obblighi di pubblicazione previsti dall'art.1 comma 32 della L. n. 190/2012, nonché la gestione delle gare telematiche avviata nel 2018 per procedure di gara di importo > Euro 40.000,00.

Il programma è stato implementato al fine di rendere più agevole per le imprese la ricerca dei dati relativi agli affidamenti del Comune di Cervia e quindi più trasparenti e tracciabili le procedure seguite per la scelta del contraente nella fascia di importo da Euro 0,00 a Euro 40.000,00.

Nel 2019 è stata data la possibilità a tutti i servizi comunali di dare avvio alle procedure telematiche per importi < Euro 40.000,00 utilizzando la predetta piattaforma telematica; a tal fine è stato organizzato un corso specifico cui è seguito l'invio di una circolare esplicativa: l'utilizzo della piattaforma da parte di tutti i servizi permetterebbe di monitorare il rispetto del principio di rotazione previsto dal "Regolamento sotto soglia".

Nel 2021 si provveduto ad aggiornare la sezione "Profilo del committente" e quelle che riguardano gli appalti pubblici per renderle più chiare e trasparenti, soprattutto inserendo dei collegamenti con la pagina principale web del Comune di Cervia.

2) l'istituzione dell'elenco aperto di operatori economici da interpellare per l'affidamento di lavori di sola esecuzione di importo pari o superiore a Euro 40.000,00 ed inferiori a Euro 1.000.000,00; l'elenco (approvato con determinazione n. 33 del 07/03/2017) e i suoi aggiornamenti sono pubblicati sul "Profilo del committente" insieme al disciplinare per la sua gestione (approvato con Deliberazione di G.C. n. 148/2016). Nel 2019 il predetto disciplinare, a seguito dei risultati dell'analisi dei rischi in materia di procedure di affidamento sotto soglia, è stato modificato creando un nuovo albo telematico coerente con quanto previsto dall'art. 12 del anche nel Regolamento per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 36 del D.lgs n. 50/2016 (art. 12);

Nel 2021, con la circolare interna in materia di procedure di gara (nota Prot. 81722 del 30/12/2021) si è stabilito di modificare il sistema di rotazione previsto nel predetto disciplinare riducendo i margini di discrezionalità del R.U.P. nella scelta degli operatori economici da invitare, in coerenza con l'evoluzione della normativa, dalla giurisprudenza e delle disposizioni ANAC in materia.

Nel 2019 è stato creato anche l'**Elenco aperto ufficiale per l'affidamento di "servizi di architettura e ingegneria" del Comune di Cervia**. Con la circolare interna in materia di procedure di gara (nota Prot. 81722 del 30/12/2021) si è stabilito di modificare il sistema di rotazione previsto nel disciplinare che regola gli inviti in coerenza con l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza e delle disposizioni ANAC in materia.

All'indirizzo <https://www.comunecervia.it/comune/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-amministrativi-general.html> vengono pubblicati i report annuali degli affidamenti relativi ai predetti albi.

Sempre nel 2019 è stato costituito un elenco telematico di avvocati esterni per l'affidamento di "incarichi di patrocinio legale".

3) Istituzione ed aggiornamento annuale di un registro delle varianti e dei lavori di somma urgenza pubblicato all'indirizzo: <http://www.comunecervia.it/comune/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-amministrativi-general.html>

4) Dal inizio 2021 è attivo un sistema completamente telematico per la richiesta di autorizzazione al Subappalto.

Riguardano l'obiettivo di cui alla lett. D):

1) la formazione in materia di prevenzione della corruzione che è stata sempre rivolta in particolare all'aggiornamento in materia di appalti pubblici. Nel 2019 si sono svolti corsi di formazione (in data 05/03/2019, 21/02/2019 e 11/06/2019) in materia di prevenzione della corruzione, che hanno riguardato in particolare i seguenti temi: Divieto di frazionamento e suddivisione in lotti – - Rispetto dei principi di trasparenza, programmazione nell'utilizzo degli istituti previsti per la fase esecutiva dell'appalto dagli articoli 106 e 63 del Codice (modifiche contrattuali, rinnovo, proroga ecc.) - Presentazione circolare interna in tema di verifiche dei requisiti generali e speciali – Conflitto di interesse ai sensi dell'art. 42 del Codice – Approfondimenti in materia di applicazione del principio di rotazione previsto dal Regolamento comunale per gli affidamenti sotto soglia in base alla modifiche legislative e ai nuovi orientamenti giurisprudenziali.

Nel 2021 si è svolto un incontro relativo agli affidamenti "diretti" e "sotto soglia", alla luce dell'entrata in vigore del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella L. 11 settembre 2020, n. 120 e del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 (di seguito anche "Decreto semplificazione") a cui hanno partecipato numerosi dipendenti.

In questa sezione anno per anno, verranno riassunte le misure “strutturali” adottate per adeguare l’organizzazione delle gare alla nuovo “Codice appalti” e agli indirizzi emanati in materia dall’ANAC in attuazione del “Codice degli appalti” e conseguentemente evidenziate la/le sezione/i dell’Amministrazione Trasparente ove sono pubblicati gli atti interni che disciplinano la materia, in modo tale da creare un quadro unico da cui trarre le regole da applicare alle procedure di gara.

SEZIONE QUARTA TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

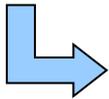
1. Obiettivi strategici, organizzazione dei flussi informativi e criteri di pubblicazione e aggiornamento dei dati

Ai sensi dell'art. 10 comma 3 del D.lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.lgs. 97/2016 “*La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi strategici e individuali*”.

1.1 Obiettivi strategici

Come anticipato nel DUP 2022-2024 lo sviluppo dei temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza avviene nel seguente ambito:

OBIETTIVO STRATEGICO 5.2 Promuovere la legalità, coordinare e diffondere le informazioni e favorire i servizi e le forme di comunicazione on-line per garantire trasparenza, qualità, tempestività al servizio del cittadino



OBIETTIVO OPERATIVO 5.2.3 Promuovere l'ulteriore implementazione e l'aggiornamento della prevenzione della corruzione, della trasparenza e dei controlli interni nell'ottica della buona organizzazione, ottimizzazione dei processi al fine di creare un contesto sfavorevole alla corruzione, alimentare la trasparenza e prevenire le irregolarità

Il Comune di Cervia, nel dare attuazione alla normativa sulla trasparenza, intende garantire le libertà individuali e collettive, nonché i diritti civili, politici e sociali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, integrare il diritto ad una buona amministrazione e concorrere alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza è assicurata anche mediante la pubblicazione, nel sito web istituzionale dell'Ente, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, ad ogni aspetto dell'organizzazione, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

Il **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; il decreto, in particolare, ha previsto l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, abrogando o integrando diversi obblighi di trasparenza.

In particolare le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, salvo proroghe autorizzate dall'ANAC, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza.

Di seguito, in coerenza con quanto previsto **dalla delibera ANAC n. 1310 del 28/12/2016** “*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2013*”, si evidenziano l'organizzazione dei flussi informativi, nonché i criteri di pubblicazione e aggiornamento dei dati nella sezione Amministrazione Trasparente del Comune di Cervia.

1.2 Organizzazione dei flussi informativi

L'art. 10 del modificato d.lgs. 33/2013, precisa che la sezione sulla trasparenza deve essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno dell'Ente, l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati, in modo tale da assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. Caratteristica essenziale è quindi l'indicazione dei soggetti responsabili di ognuna di queste fasi per ogni obbligo di pubblicazione.

In ragione delle dimensioni del Comune di Cervia, è stato strutturato in modo decentrato l'aggiornamento delle varie sotto-sezioni della sezione Amministrazione Trasparente: il soggetto che detiene il dato coincide con quello che lo elabora e lo pubblica nella sezione Amministrazione Trasparente.

In dettaglio, nel Comune di Cervia l'attuazione degli obblighi legati alla trasparenza è garantita attraverso l'attività svolta dai seguenti soggetti:

Il Responsabile della trasparenza esercita i seguenti compiti:

- sovrintende all'insieme delle attività tese a garantire l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza previsti dalla normativa vigente e monitora l'attuazione degli obblighi di pubblicazione;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnala all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione (NdV), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio associato interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle patologie del rapporto di lavoro del personale dipendente, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- elabora una relazione sintetica annuale sullo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione del Programma da presentare al Nucleo di Valutazione (NdV);
- controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato sulla base di quanto stabilito dall'art. 5 del D.Lgs. 33/2013.

L'attuazione degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente rientra tra i doveri d'ufficio dei dirigenti e dei responsabili dei servizi appositamente individuati all'allegato B del presente Piano.

Essi garantiscono la corretta individuazione, elaborazione, pubblicazione ed aggiornamento dei singoli dati di competenza del settore.

Il Comune di Cervia assicura la qualità delle informazioni riportate nel sito istituzionale nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge. A tal fine ciascun Dirigente competente alla pubblicazione di dati, informazioni e documenti ne verifica l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la comprensibilità nonché la conformità ai documenti originali in proprio possesso, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

Relativamente ai dati personali messi a disposizione sul sito istituzionale, anche contenuti in atti e documenti amministrativi (in forma integrale, per estratto, ivi compresi gli allegati), ciascun Dirigente si fa carico altresì di ottemperare al generale divieto di diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute dei singoli interessati.

I responsabili di ciascun servizio hanno l'obbligo di individuare, di elaborare (tramite calcoli sui dati, selezione di alcuni dati, aggregazione di dati, ecc...), di aggiornare e di pubblicare in modo corretto e tempestivo le informazioni, i dati e i documenti di competenza del proprio servizio.

Essi informano direttamente e tempestivamente il Responsabile della trasparenza, dietro richiesta anche informale dello stesso, sullo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione.

Istruiscono i procedimenti di competenza in materia di accesso civico e accesso civico generalizzato.

Per l'esercizio dei propri compiti il Responsabile della trasparenza si avvale del supporto del **servizio Pianificazione Strategica-Partecipate-Trasparenza** per il necessario raccordo con la struttura organizzativa durante tutte le fasi di attuazione degli obblighi di pubblicazione e di monitoraggio e verifica periodica dello stato di attuazione degli stessi.

Un ruolo centrale è svolto anche dal **Servizio Informatica** che si occupa di fornire i più adeguati strumenti tecnici a ciascun Responsabile di servizio, differenziati a seconda delle sotto-sezioni e delle tipologie di dati oggetto di pubblicità, in maniera tale da rendere ciascun Responsabile il più possibile autonomo nella gestione dei dati e delle informazioni di propria competenza.

In sintesi, nel Comune di Cervia l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente, è imputata ai singoli Responsabili di servizio dell'Ente (e conseguentemente ai Dirigenti che li dirigono) secondo lo schema allegato al presente Piano (**Allegato B**).

1.3 Criteri generali di pubblicazione dei dati

I dati, le informazioni e i documenti pubblicati sul sito dell'Ente devono essere accessibili, completi, integri e comprensibili. A tal fine, tutti gli atti del Comune devono essere redatti mediante l'utilizzo di una tecnica redazionale che preveda un linguaggio semplice, non burocratico.

I dati devono essere pubblicati secondo griglie di facile lettura e confronto e resi disponibili e fruibili on-line in formati non proprietari, in modo tale da consentirne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici, la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo per le quali sono state pubblicizzate.

Resta inteso il necessario rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013.

Può essere disposta la pubblicazione sul sito istituzionale di ulteriori dati, informazioni e documenti per i quali non sussiste un obbligo di legge di pubblicazione, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo a rendere anonimi i dati personali eventualmente presenti.

1.4 Criteri generali di aggiornamento dei dati

Al fine di garantire l'attualità e la qualità delle informazioni pubblicate, per ciascun dato o documento vanno assicurati il costante e tempestivo aggiornamento attraverso l'indicazione della data di pubblicazione e, conseguentemente, di aggiornamento.

Si precisa che con il termine "aggiornamento" non si intende necessariamente la modifica del dato, essendo talvolta sufficiente un controllo dell'attualità delle informazioni pubblicate, anche a tutela di eventuali interessi individuali coinvolti, garantendo una eventuale modifica tempestiva in esito al controllo e in tutti i casi in cui l'interessato ne richieda l'aggiornamento, la rettifica o l'integrazione.

Si considerano quattro diverse frequenze di aggiornamento, così come indicato dal D.Lgs. 33/2013 e riportato nell'allegato B al presente Piano:

- **Cadenza annuale**, per i dati che, per loro natura, non subiscono modifiche frequenti o la cui durata è tipicamente annuale;
- **Cadenza semestrale**, per i dati che sono suscettibili di modifiche frequenti ma per i quali la norma non richiede espressamente modalità di aggiornamento, in quanto la pubblicazione implica per l'amministrazione un notevole impegno, a livello organizzativo e di risorse dedicate;
- **Cadenza trimestrale**, per i dati soggetti a frequenti cambiamenti;
- **Aggiornamento tempestivo**, per i dati che è indispensabile siano pubblicati nell'immediatezza della loro adozione.

Laddove la norma non menziona in maniera esplicita l'aggiornamento, si deve intendere che l'aggiornamento deve essere tempestivo.

I documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati tempestivamente e per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti.

1.5 Formato dei documenti

La legge n. 190/2012 stabilisce che *"per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in **formati non proprietari**, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità"*.

Si evince pertanto che è da escludere l'utilizzo di formati proprietari, in sostituzione dei quali è possibile utilizzare sia software Open Source (quali ad esempio *OpenOffice*, *LibreOffice*), sia formati aperti (quali, ad esempio, *.rtf* per i documenti di testo e *.csv* per i fogli di calcolo). Per quanto concerne il PDF – formato proprietario il cui *reader* è disponibile gratuitamente – se ne suggerisce l'impiego esclusivamente nelle versioni che consentano l'archiviazione a lungo termine e indipendenti dal software utilizzato (ad esempio il formato PDF/A i cui dati sono elaborabili, mentre il ricorso al file PDF in formato immagine, con la scansione digitale di documenti cartacei, non assicura che le informazioni siano elaborabili).

Altro formato standard aperto è l'XML, tra l'altro espressamente richiesto dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture ai fini della pubblicazione dei dati inerenti le procedure di scelta del contraente ai sensi dell'art. 1 comma 32 Legge n. 190/2012.

1.6 Rapporto tra trasparenza e tutela dei dati personali

Il PNA 2019 e la Corte costituzionale nella sentenza n. 20/2019, richiedono che venga operato un bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Il PNA 2019 sottolinea che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza deve essere effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo che ne prevede l'obbligo e deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di:

- liceità, correttezza e trasparenza;
- minimizzazione dei dati;
- esattezza;
- limitazione della conservazione;
- integrità e riservatezza;

tenendo anche conto del principio di “responsabilizzazione” del titolare del trattamento

La tutela dei dati personali nelle pubblicazioni dell'Ente è oggetto di verifica in sede di controllo successivo.

2. Tipologie di accesso civico: “semplice” e “generalizzato”

Il D.lgs. 97/2016 ha introdotto il nuovo diritto di “**accesso civico generalizzato**” ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

La nuova tipologia di accesso (“accesso generalizzato”), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del D.lgs. 33/2013, ai sensi del quale “*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis*”, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione. 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.

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico “semplice” previsto dall'art. 5, comma 1 del D.lgs. 33/2013 disciplinato già prima delle modifiche ad opera del D.lgs. 97/2016 che rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni non pubblicati.

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (“accesso documentale”). La finalità dell'accesso documentale ex L. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ai sensi della L. n. 241/90 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*».

2.1 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, è gratuita, non deve essere motivata, ma deve contenere le complete generalità del richiedente con i relativi recapiti ed identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti.

La domanda può essere inoltrata tramite lo Sportello Telematico polifunzionale dell'Ente previa autenticazione con SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale, ovvero con Carta d'Identità Elettronica (CIE) o tramite Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

In alternativa potrà essere trasmessa alla casella di posta elettronica certificata/posta elettronica ordinaria indicate sul sito istituzionale dell'Ente a seconda che si possieda una PEC o meno, ovvero presentata di persona all'ufficio protocollo o all'ufficio preposto alle relazioni con il pubblico, ovvero per via postale.

L'istituto dell'accesso civico è normato nel Titolo II del Regolamento dell'accesso civico e dell'accesso agli atti del Comune di Cervia approvato dal Consiglio Comunale con atto n. 2 del 24 gennaio 2018.

2.2 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico “generalizzato”

L'istanza di Accesso civico “generalizzato” è gratuita, non deve essere motivata, ma deve contenere le complete generalità del richiedente con i relativi recapiti ed identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti.

La domanda può essere inoltrata tramite lo Sportello Telematico polifunzionale dell'Ente previa autenticazione con SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale, ovvero con Carta d'Identità Elettronica (CIE) o tramite Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

In alternativa potrà essere trasmessa alla casella di posta elettronica certificata/posta elettronica ordinaria indicate sul sito istituzionale dell'Ente a seconda che si possieda una PEC o meno, ovvero presentata di persona all'ufficio protocollo o all'ufficio preposto alle relazioni con il pubblico, ovvero per via postale.

Va indirizzata al dirigente dell'ufficio competente a formare l'atto o a detenerlo stabilmente.

L'istituto dell'accesso civico “generalizzato” è normato nel Titolo III del Regolamento dell'accesso civico e dell'accesso agli atti del Comune di Cervia approvato dal Consiglio Comunale con atto n. 2 del 24 gennaio 2018.