



COMUNE DI CERVIA

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

**SEZIONE PRIMA
INTRODUZIONE GENERALE**

1. Informazioni generali.	Pag. 3
2. Processo di redazione ed approvazione del PTPCT.	Pag. 6
3. Sistema di governance.	Pag. 7

**SEZIONE SECONDA
IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

1. Finalità.	Pag. 10
2. Gli obiettivi strategici: l'indirizzo politico.	Pag. 10
3. Analisi di contesto esterno.	Pag. 11
3.1 Scenario economico – sociale a livello Regionale	Pag. 12
3.2 Scenario economico – sociale a livello comunale.	Pag. 13
3.3 Descrizione del profilo criminologico del territorio E-R.	Pag. 13
3.4 Attività di contrasto sociale e amministrativo a livello regionale e locale.	Pag. 15
4. Analisi del contesto interno.	Pag. 16
5. Valutazione del rischio	Pag. 19
5.1 Identificazione dei rischi	Pag. 19
5.2 Analisi dei rischi	Pag. 19
5.3 Ponderazione dei rischi.	Pag. 20
6. Trattamento del rischio.	Pag. 20
7. Sistema di monitoraggio e controllo	Pag. 20
7.1 Integrazione con il ciclo della performance	Pag. 21
7.2 Integrazione con il sistema dei controlli successivi – Art. 147 – bis del TUEL	Pag. 21
8. Norme finali e pubblicità	Pag. 22

**SEZIONE TERZA
MISURE GENERALI DI TIPO TRASVERSALE**

1. Il codice di comportamento.	Pag. 23
2. Conflitto di interessi.	Pag. 24
2.1 Astensione in caso di conflitto di interessi (art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 e art. 6- bis della L. n. 241/1990)	Pag. 24
2.2 Divieto di pauntoflage (art. 53 comma 16 - ter del D.lgs n. 165/2001)	Pag. 24
2.3 Conflitto di interessi nella conclusione dei contratti - (art. 14, comma 2, D.P.R. n. 62/2013)	Pag. 25
2.4 Autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali (art. 53 del D.lgs n. 165/2001).	Pag. 25
2.5. Inconferibilità di incarichi dirigenziali e incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali (D.lgs 8 aprile 2013 n. 39).	Pag. 26
3. Formazione sui temi dell'etica e della legalità, con particolare riferimento alla materia dei contratti pubblici	Pag. 26
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.	Pag. 27
5. Rotazione del personale ordinaria e straordinaria.	Pag. 28
5.1 Rotazione ordinaria	Pag. 28
5.2 Rotazione straordinaria	Pag. 29
6. Tutela del whistleblower	Pag. 30
7. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.	Pag. 30
8. Società controllate o sottoposti a controllo analogo congiunto: vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure	Pag. 31
9. Le misure di prevenzione in materia di "Appalti pubblici - Contratti pubblici": misure attuate e da attuare	Pag. 31

**SEZIONE QUARTA
TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO**

1. Obiettivi strategici, organizzazione dei flussi informativi e criteri di pubblicazione e aggiornamento dei dati	Pag. 36
1.1 Obiettivi strategici	Pag. 36
1.2 Organizzazione dei flussi informativi	Pag. 36
1.3 Criteri generali di pubblicazione dei dati	Pag. 37
1.4 Criteri generali di aggiornamento dei dati	Pag. 38
1.5 Formato dei documenti	Pag. 38
1.6. Rapporto tra trasparenza e tutela dei dati personali	Pag. 38
2. Tipologie di accesso civico: "semplice" e "generalizzato"	Pag. 39
2.1 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico	Pag. 39
2.2 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico "generalizzato"	Pag. 40

Allegati:

- A – Programma delle attività per il triennio 2018-2020;
- B – Schema responsabilità inerenti l'attuazione degli obblighi legati alla trasparenza;
- C – Codice di Comportamento comunale e relativa relazione illustrativa;
- D – Piano di formazione in tema di anticorruzione.

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).

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, aveva 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.

Sono infatti da segnalare le importanti novità del nuovo Codice dei contratti, sostitutivo del D.Lgs. 163/2006, che è stato approvato con il D.Lgs. 50/2016 in vigore dal 19/4/2016, in recepimento delle tre direttive europee numeri 23-24-25 del 2014, in materia di contratti e appalti pubblici. Il Nuovo Codice prevede, infatti, significative competenze in capo all’ANAC in materia di regolazione e disciplina degli appalti pubblici, configurando per la prima volta nel nostro ordinamento un sistema di “soft law” in cui non vi sono più sole norme di rango primario, come leggi e decreti legge, né di rango secondario, come i regolamenti ministeriali, ma anche indirizzi e raccomandazioni che emana direttamente l’Autorità, ad integrazione ed interpretazione delle norme primarie (le c.d. “Direttive”, le “determinazioni” e le “linee guida”). Il Codice dei contratti pubblici è stato oggetto di un importante correttivo approvato con il Decreto legislativo n. 56 del 19/4/2017 e di numerose linee guida emanate dall’ANAC per la sua attuazione concreta. Il Decreto di semplificazione e rilancio degli appalti pubblici cd. “Sblocca Cantieri” (D.L. 32/2019), in vigore dal 19 aprile 2019, ha apportato più di 80 modifiche al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016). Le modifiche più significative del Decreto Sblocca Cantieri coinvolgono gli appalti di tutti i settori (lavori, forniture e servizi). La Legge di conversione elimina (quasi) tutte le Linee Guida dell’ANAC e i Decreti Ministeriali e interministeriali emanati (e non) per sostituirli con un unico Regolamento (comma 27- octies dell’articolo 216 del Codice). Il regolamento unico, dunque, deve essere emesso entro centottanta giorni dall’entrata in vigore del decreto Sblocca-cantieri.

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 invece 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 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 dalla Giunta 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 strategica – 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**, 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. In particolare il "Programma" ad esso allegato ha fotografato, per la parte relative alle misure "ulteriori - specifiche", il percorso realizzato in tema di prevenzione della corruzione negli anni 2014 - 2015 - 2016; in attesa della conclusione della procedura di rivalutazione dei rischi insiti in tutti i processi/procedimenti dell'Ente (una prima valutazione era avvenuta nel 2013) 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) effettuate nel 2017, ha individuato le nuove misure di prevenzione sia di tipo "generale" che "ulteriori", cioè legate a particolari procedimenti processi, ed ha recepito gli indirizzi contenuti nell'**aggiornamento 2017 al PNA 2016** approvato con Delibera dell'ANAC n. 1208 del 22/11/2017.

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 nuovo **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 finora utilizzato da tutte le pubbliche amministrazioni. Va rilevato che, nel caso l'Ente abbia già predisposto il PTPCT utilizzando il precedente metodo quantitativo, ANAC ritiene che ciò sia possibile e 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).

Il presente **PTPCT** valido per l'arco temporale 2020-2022, tenendo conto di quanto sopra riportato, applicherà la nuova metodologia in modo graduale. Al riguardo, avendo provveduto alla mappatura dei processi nel 2017, darà avvio un percorso da realizzarsi nel triennio e da concludersi nel 2021: nel 2020 si procederà a definire la metodologia da utilizzare e già all'analisi dei processi in contesto sociale ed educativo; nel 2021 si procederà alla rimappatura di tutti i processi/attività di competenza dell'Ente e all'analisi del contesto esterno; con il PTPCT 2022 sarà approvato il nuovo PTPCT con l'individuazione di nuove misure generali e specifiche. Nel 2020 e 2021 le misure da attuare saranno pertanto unicamente il frutto di sistemi di audit/controllo di cui l'Ente comunque dispone.

A tale documento sono allegati come parti integranti:

- **Allegato A - il Programma delle attività per il triennio (di seguito "Programma"), documento aggiornato annualmente** nel quale sono declinate in modo analitico, le misure organizzative di tipo permanente attivate o da attivare in conseguenza di obblighi normativi o derivanti dal PNA (o dai suoi allegati) e quelle più rilevanti riguardanti in maniera trasversale tutto l'Ente (es. nell'area contratti pubblici) o specifici Settori dell'Ente emerse in sede di mappatura dei processi e di analisi e valutazione dei rischi.

Le misure individuate nel "Programma" e non ancora attuate 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.

Per ogni misura sono indicati i responsabili, i dirigenti coinvolti, le tempistiche di attuazione, le modalità di verifica dell'attuazione, lo stato di attuazione.

Le misure non inserite nel "Programma" ma indicate nelle schede riepilogative di analisi del rischio, sono verificate in sede di controllo successivo ai sensi dell'art. 147 bis del TUEL o comunque a campione.

I contenuti del “Programma” sono aggiornati annualmente sulla base delle risultanze dell'attuazione delle misure effettivamente attuate e dei “controlli successivi” effettuati ai sensi dell’art. 147 - bis del TUEL nonché delle modifiche normative/indicazioni ANAC intervenute.

- **Allegato B - lo Schema responsabilità inerenti l’attuazione degli obblighi legati alla trasparenza;**
- **Allegato C - il Codice di Comportamento comunale e relativa relazione illustrativa**, che non ha subito variazioni nel corso del triennio dopo la sua approvazione;
- **Allegato D - le schede e i documenti di sintesi relativi ai procedimenti analizzati:** scaturite all’esito dell’analisi dei rischi condotta su tutti processi/procedimenti e non solo su quelli inerenti alle aree e sotto aree comuni e obbligatorie previste dal PNA e suoi aggiornamenti;
- **Allegato E - il “Piano di formazione” in tema di prevenzione della corruzione:** aggiornato ogni anno in base alle esigenze scaturite nel corso dell’anno precedente.

Il Programma per il 2020 introduce, per alcuni processi/procedimenti, alcune nuove misure derivanti dall'individuazione, attraverso il sistema dei controlli successivi, di rischi non emersi in fase di analisi del contesto interno od esterno; queste misure riguardano in particolare l'esigenza di rispettare i termini previsti dal procedimento e la necessità di standardizzazione la sequenza delle attività, al fine di limitare la discrezionalità degli attori coinvolti nel procedimento ed individuarne esattamente le responsabilità. Sono state inoltre modificate/integrate misure già previste e non completamente attuate.

2. Processo di redazione ed approvazione del PTPCT

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.

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;
- dell’emersione attraverso il sistema dei controllo 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.

Il Segretario Generale del Comune di Cervia è il Dott. Pisacane Alfonso, il quale con decreto del Sindaco n. 44 del 29/12/2014 è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile della Trasparenza del Comune di Cervia.

Il Segretario generale ha assunto con decreto del Sindaco n. 5 del 20/02/2015 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: Bernacci Fabrizio, Di Napoli Nicola, Fabbri Sonia, Focaccia Francesca, Forti Fabio, Ghedini Cristina, Ghedini Eleonora, Magnani Gianluca, Marangoni Mariella, Mazzoni Flavia, Medini Silvia, Landi Carlotta, 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.

È stato poi definita nel corso del 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.

Il **PTPCT** 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 rispetto alle misure di prevenzione previste nel **PTPCT**.

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).

La presente sezione del **PTPCT**, dando attuazione alle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione previste dalla normativa e dal PNA, definisce la metodologia utilizzata per l'analisi del contesto interno ed esterno, i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione, l'attività di monitoraggio e di controllo sull'attuazione del **PTPCT**, esplicitando i contenuti delle misure generali di prevenzione più importanti di tipo trasversale.

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»;

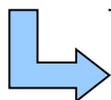
Il Comune di Cervia già da tempo inserisce all'interno del proprio **Documento Unico di Programmazione (DUP)** Obiettivi Strategici e Obiettivi Operativi in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza tra loro connessi.

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 2020-2022 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:

- 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.

3. Analisi del contesto esterno

L'ANAC sostiene che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio sia quella dell'analisi del contesto, attraverso cui si ottengono le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali economiche e culturali o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28.10.2015)

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

Per acquisire le informazioni utili a comprendere le dinamiche del rischio corruttivo all'interno di un'amministrazione non si può prescindere da una disamina della realtà territoriale in cui essa si colloca.

L'ANAC suggerisce che per gli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto interno, i responsabili anticorruzione possano avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentata al Parlamento dal Ministero dell'interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati

Nel 2017 è stata effettuata l'analisi del contesto esterno condotta dal RPCT con il Responsabile del servizio competente e con il Comandante della Polizia municipale, che ha portato alla definizione di un quadro di fattori di rischio che, più di altri, a causa delle caratteristiche del territorio, possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi nell'Amministrazione e delle misure intraprese per fronteggiare tale contesto.

In occasione del presente piano si è provveduto ad attingere ai dati relativi alla Provincia di Ravenna contenuti nella Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" per il 2015 trasmessa dal Ministero dell'interno alla Presidenza della Camera dei Deputati il 4 gennaio 2017 (documento XXXVIII, numero 4) ed ai dati relativi alla Regione Emilia Romagna contenuti nella Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della

sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata per l'anno 2017, presentata al Parlamento dal Ministro dell'Interno e alle Relazioni sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) per il primo semestre 2017 e per il secondo semestre 2017 presentate al Parlamento dal Ministro dell'Interno a cui si rinvia.

Ulteriori elementi sono stati attinti da fonti regionali e locali di seguito riportate con le seguenti risultanze

3.1. Scenario economico-sociale a livello regionale

Secondo gli “scenari per le economie locali” di Prometeia, aggiornati a ottobre 2019, la crescita del prodotto interno lordo a fine 2019 rispetto all'anno precedente dovrebbe risultare pari allo 0,5 per cento, mentre per il 2020 si prevede un tasso di incremento più consistente (+1,1 per cento). È il settore delle costruzioni a contribuire maggiormente alla crescita del valore aggiunto regionale con una variazione nel 2019 rispetto al 2018 che dovrebbe attestarsi attorno al 3,9 per cento, mentre per industria e servizi si prevede un aumento dello 0,3 per cento. A sostenere il manifatturiero sono, ancora una volta, le esportazioni previste in crescita del 5 per cento. Variazione positiva anche per gli investimenti (+2,9 per cento), la domanda interna segnerà a fine anno un +1,1 per cento. Buone notizie sul fronte occupazionale, si rafforza la dinamica evidenziata negli ultimi anni, nel 2019 il numero degli occupati è stimato in aumento di un ulteriore 2 per cento. Contestualmente il tasso di disoccupazione si ridurrà al 5,2 per cento nel 2019 e al 5,0 per cento nel 2020.

a) Il sistema imprenditoriale

Al 30 settembre 2019 le imprese attive in Emilia-Romagna erano poco più di 400mila, 2.875 in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-0,7 per cento), a fronte di un aumento del numero degli addetti nelle imprese dell'1,9 per cento. Una flessione del tessuto imprenditoriale che non va interpretata negativamente in quanto associata a una crescita occupazionale e, quindi, a un rafforzamento delle imprese esistenti. Le aziende straniere in Emilia-Romagna sono oltre 49mila, il 12 per cento del totale delle imprese regionali, il 2 per cento in più rispetto all'anno precedente. Si conferma la dinamica che vede il calo delle imprese con titolare italiano e la crescita degli stranieri che avviano un'attività imprenditoriale. Gli imprenditori con nazionalità estera maggiormente presenti in regione provengono dalla Cina che lo scorso anno ha sopravanzato il Marocco, quest'ultimo nel 2019 superato anche dall'Albania. Servizi alla persona, commercio, ristorazione e attività manifatturiere (comparto della moda) i settori di maggior interesse per le quasi 5mila imprese cinesi. Sembra essersi esaurita l'ondata di nuova imprenditoria creata da nordafricani (Marocco, Tunisia, Egitto), cresce la componente asiatica e quella dell'Europa orientale. Le imprese femminili costituiscono oltre un quinto del tessuto imprenditoriale regionale, il 14 per cento dell'occupazione. Nell'ultimo anno il numero delle imprese femminili è rimasto pressoché invariato, mentre nel lungo periodo si è registrata una modesta crescita. Le imprese femminili ottengono risultati migliori rispetto alle altre anche sul fronte occupazionale, con una crescita più consistente sia nell'ultimo anno che nel lungo periodo.

Variazioni ancora negative per quanto riguarda le imprese giovanili, diminuite nell'ultimo anno del 2 per cento in termini di aziende, mentre l'occupazione è cresciuta del 2 per cento. Il calo del numero delle imprese giovanili va correlato sia all'andamento demografico della popolazione, sia al basso tasso di disoccupazione regionale; a differenza di quanto avviene in altre parti del Paese la possibilità di trovare un lavoro alle dipendenze disincentiva scelte volte all'autoimprenditorialità. I dati sulla demografia d'impresa suddivisi per settore confermano e prolungano le dinamiche in atto da alcuni anni. Vi sono alcuni comparti interessati da una progressiva riduzione del numero di imprese, in particolare l'agricoltura, le costruzioni e il manifatturiero. In calo anche il commercio, flessione contenuta dalla crescita al suo interno della componente più rivolta al turismo, in particolare le attività legate all'alloggio e alla ristorazione. Crescono i servizi, sia quelli rivolti alle imprese sia quelli alle persone.

b) Lo stato dell'occupazione

Secondo l'indagine Istat sulle forze di lavoro, i primi nove mesi del 2019 si sono chiusi positivamente per l'occupazione in regione. Tra gennaio e settembre l'occupazione dell'Emilia-Romagna è mediamente ammontata a circa 2.031.000 persone, vale a dire oltre 26.000 occupati in più rispetto all'analogo periodo del 2018, per un incremento dell'1,3 per cento. Il tasso disoccupazione, che misura l'incidenza delle persone in cerca di occupazione sul totale delle forze di lavoro (cioè di coloro che hanno un lavoro o lo cercano attivamente), nei primi nove mesi del 2019 è stato pari al 5,4 per cento in discesa rispetto all'analogo periodo del 2018, quando era pari al 5,7 per cento. Il tasso di occupazione, che misura il peso delle persone che tra i 15 ed i 64 anni lavorano sulla popolazione complessiva della medesima fascia d'età, nei primi nove mesi del

2019 ha raggiunto il 70,4 per cento. Nello stesso periodo del 2018 il valore era pari a 69,6 per cento. Da punto di vista del genere va notato come i buoni dati sull'occupazione dell'EmiliaRomagna derivino anche dall'elevata partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile. Nei primi nove mesi dell'anno il tasso di occupazione femminile è stato del 64 per cento, in crescita rispetto all'anno precedente, 62,7 per cento. Il tasso di disoccupazione femminile si è attestato al 6,7 per cento (6,9 per cento nel 2018). Le ore di cassa integrazione autorizzate nei primi 10 mesi del 2019 risultano in aumento rispetto allo stesso periodo del 2018 (27 per cento in più). Cresce il ricorso alla cassa straordinaria nel manifatturiero e soprattutto nell'edilizia, per le artigiane aumenta considerevolmente la cassa integrazione in deroga.

c) La qualità del credito

Secondo i dati provvisori forniti dalla Banca d'Italia, la consistenza dei prestiti bancari concessi al complesso dell'economia regionale a fine settembre 2019 risulta in espansione dello 0,7 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+1,1 l'anno passato). Dal punto di vista settoriale, continua l'espansione del credito concesso alle famiglie consumatrici (+3,4 per cento, +2,6 l'anno passato) mentre si registra una contrazione di quello accordato alle famiglie produttrici (-2,3 per cento) che si oppone al leggero aumento dell'anno passato (+0,2 per cento). I prestiti verso le società finanziarie ed assicurative continuano a contrarsi (-3,1 per cento) coerentemente a quanto successo l'anno passato (-4,8 per cento). Per il settore delle imprese, si nota una contrapposizione netta tra gli andamenti delle imprese medio grandi (+0,5 per cento, +0,7 per cento l'anno passato) e quelle piccole (-3,1 per cento, -1,3 per cento l'anno passato). La contrazione di prestiti più evidente, tuttavia, è quella fatta registrare nei confronti delle amministrazioni pubbliche (-7,4 per cento) in continuità con quanto rilevato l'anno passato (-5,9 per cento). I dati a disposizione permettono di approfondire l'analisi settoriale per i prestiti alle imprese. La leggera contrazione complessiva relativa ai primi 9 mesi del 2019 (-0,1 per cento) si traduce in un robusto aumento per le attività manifatturiere (+3,0 per cento), in continuità con l'anno passato (+4,1 per cento), ed in una contrazione per le attività di servizi (-1,0 per cento quest'anno e -0,4 per cento l'anno passato) e quelle relative alle costruzioni (-1,6 per cento quest'anno e -2,0 per cento l'anno passato). Si nota, quindi, come le contrazioni del settore delle costruzioni progressivamente stiano diminuendo la propria portata (due anni fa si registrava una contrazione del 6,6 per cento) il che costituisce un altro segnale di normalizzazione della situazione creditizia del comparto. Per quel che riguarda la qualità del credito, nei primi nove mesi del 2019 è proseguito il graduale miglioramento del credito erogato all'economia regionale. Più in particolare il tasso di deterioramento del credito registrato dalla Banca d'Italia a fine settembre 2019 era pari a 2%, rispetto all'1,9% dell'anno passato. I depositi bancari di famiglie e imprese sono cresciuti del 5,5% (4,8% l'anno passato) superando i 127 miliardi di euro. I depositi delle famiglie rappresentano la parte maggioritaria dell'aggregato (90,7 miliardi di euro) ed hanno registrato un aumento a settembre, del 7,2 per cento.

Fonti: Rapporto sull'economia regionale 2019 – a cura dell'Ufficio Studi di Unioncamere Emilia-Romagna

3.2 Scenario economico-sociale a livello comunale

La nota di aggiornamento al DUP 2020 – 2022, capitolo 2 – Punto 3, che qui si intende integralmente richiamata, rappresenta poi il quadro delle condizioni esterne al nostro Ente, in particolare sotto il profilo dello scenario economico generale e della situazione socio-economica del territorio all'interno delle quali opera la “macchina amministrativa”. Risulta evidente come l'economia cervese graviti in larga misura sul settore turistico, con molteplici attività indotte, in particolare nel settore dei servizi, delle attività commerciali, dei pubblici esercizi e dell'artigianato. Un rilievo significativo hanno anche i settori dell'agricoltura e della pesca. Tali settori, che costituiscono una fondamentale fonte di reddito del territorio, sono certamente più esposti di altri al rischio di “contaminazione” da parte delle organizzazioni criminali.

3.3. Descrizione del profilo criminologico del territorio E-R

L'insieme delle attività di ricerca realizzate dalla Regione Emilia-Romagna fin dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso ha consentito di ricostruire un quadro articolato delle organizzazioni criminali e dei loro traffici e forme di attività in Emilia-Romagna e di comprendere il ruolo giocato dalle strategie di queste organizzazioni nello spostamento e nell'insediamento di loro uomini nel territorio regionale per l'organizzazione dei traffici illeciti. A differenza di altre regioni del Nord, in Emilia-Romagna il controllo del territorio da parte di organizzazioni criminali risulta pressoché assente, mentre la loro attività principale e più remunerativa è costituita dai traffici illeciti, in particolare dal traffico di stupefacenti. Le altre attività rilevanti delle mafie in Emilia-Romagna riguardano l'edilizia pubblica e privata, il movimento terra e

autotrasporti, l'usura, il recupero crediti, la gestione e il controllo illegale del gioco d'azzardo, le estorsioni, l'intestazione fittizia di beni e il riciclaggio. La ricerca sul territorio pone in evidenza l'importanza assunta da elementi di origine locale nel favorire l'ingresso di attività criminali organizzate nel territorio regionale. 'Ndranghetisti e casalesi, le due organizzazioni più significative in Emilia-Romagna, puntano entrambe alla mimetizzazione sociale, a non richiamare l'attenzione ed a passare inosservati. In altre parole, le organizzazioni mafiose hanno adottato meccanismi di infiltrazione diversi da quelli tradizionali al fine di rendersi assai più invisibili e quindi anche più difficilmente decifrabili. La loro azione in tal modo si confonde spesso con quella di operatori che si muovono nella legalità. Le realtà più vulnerabili, ma anche quelle più studiate e conosciute, sono quelle di Reggio Emilia e Modena, dove le indagini confermano la presenza di 'ndranghetisti e casalesi nei cantieri edili. È l'edilizia, infatti, il settore più vulnerabile all'infiltrazione mafiosa in Emilia Romagna e dove i processi di corruzione e di radicamento della criminalità organizzata sono più visibili e consolidati, come dimostrato anche dall'inchiesta Aemilia, il cui impianto accusatorio è stato recentemente confermato nel primo grado di giudizio. Parma, è la città in cui si segnala una presenza significativa di Cosa nostra, con cellule collegate alla famiglia Panepinto di Bivona (AG), per il resto poco presente nel territorio regionale. Anche nel mercato immobiliare si segnala nella regione un notevole attivismo delle cosche mafiose, in particolare nella città di Bologna. Si tratta di un settore strategico, che consente di reinvestire capitali illeciti ed acquisire patrimoni immobiliari, in genere utilizzando acquirenti fittizi. Anche in questo caso si rivela fondamentale il ruolo giocato da "faccendieri" locali e prestanome nel mondo delle professioni. Il riciclaggio risulta così essere una delle attività più fiorenti della criminalità organizzata in Emilia-Romagna e si manifesta attraverso acquisti di attività commerciali, imprese ed immobili. Anche l'area della Romagna è stata interessata da una crescente infiltrazione delle mafie, come testimoniano le diverse inchieste condotte dall'autorità giudiziaria. Nella riviera romagnola, ed in particolare nella provincia di Rimini, le mafie si sono concentrate in attività legate al narcotraffico, gioco d'azzardo, recupero crediti, usura, estorsioni, gestione di locali notturni, intestazione fittizia di beni ed il riciclaggio. Anche negli anni più recenti il controllo del mercato degli stupefacenti in Emilia-Romagna assume una rilevanza fondamentale per le organizzazioni criminali. È infatti da questa attività che tali organizzazioni criminali traggono la porzione più consistente dei loro profitti, da reinvestire poi in parte anche nelle attività del mercato legale attraverso complesse attività di riciclaggio. Il riciclaggio dei capitali illeciti è infatti l'attività terminale per bonificare i capitali provenienti da tutta una serie di attività criminali e che avviene attraverso più fasi e una molteplicità di canali che si vanno sempre di più affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino appunto all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta. Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata si è molto concentrata sull'attacco ai capitali di origine illecita e ciò è avvenuto anche grazie al supporto di un sistema di prevenzione che è un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi. In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007 (che è la cornice legislativa antiriciclaggio in Italia), è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione. Secondo i dati più recenti pubblicati da questo organismo, nel 2017 in Italia sono stati segnalati quasi 95.000 operazioni sospette di riciclaggio (circa 10.000 in meno rispetto al 2016, ma ben 20.000 in più del 2015), di cui quasi 6.500 provenienti dall'Emilia Romagna (circa il 7% del totale registrato a livello nazionale), che nel 2017 ha avuto una diminuzione di segnalazioni di circa 10 punti percentuali rispetto all'anno precedente, ma 15 punti in più del 2015.

Diversa è invece la tendenza che si riscontra nei dati delle forze di polizia che vede questi reati in continua crescita negli ultimi cinque anni a fronte di un calo generalizzato della criminalità. Nel 2017, ultimi dati disponibili, le forze di polizia in Emilia-Romagna hanno ricevuto 120 denunce per riciclaggio, ovvero 35 in più rispetto all'anno precedente di cui 28 solo nelle province di Forlì-Cesena e Ravenna. Il numero di denunce del 2017 è il più alto registrato in regione dal 2013. Il tasso per il reato di riciclaggio della regione è di 2,1 ogni 100 mila abitanti mentre quello medio italiano è di 2,9 ogni 100 mila abitanti. Tuttavia, si riscontrano differenze sostanziali fra le diverse province della regione. Modena ha un tasso di denuncia

notevolmente più alto della media regionale e italiana, ovvero di 4,6 ogni 100 mila abitanti, seguita da Ravenna il cui tasso è di 2,5 denunce ogni 100 mila abitanti. Tutte le altre province della regione hanno un tasso di denuncia o nella media regionale o notevolmente più basso come ad esempio Reggio Emilia.

Fonti:

- Rivista «*QUADERNI DI CITTÀ SICURE*», numeri: - 11b “*La sicurezza in Emilia-Romagna. Terzo rapporto annuale*” (1997); - 29 “*Criminalità organizzata e disordine economico in Emilia-Romagna*” (2004); - 39 “*I raggruppamenti mafiosi in Emilia-Romagna. Elementi per un quadro di sintesi*” (2012), a cura di E. Ciconte; - 41 “*Mafie, economia, territori, politica in Emilia-Romagna*” (2016), a cura di E. Ciconte; - 42 “*Mafie, economia, lavoro*” (2018), a cura di V. Mete e S. Borelli.
- *Rapporto annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) per il 2017, n. 10 – 2018* (v.: <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/>)
- *LIBERA INFORMAZIONE: - 2011 Mafie senza confini, noi senza paura – Dossier 2011 – Mafie in Emilia-Romagna, (a cura di Frigerio L., Liardo G.), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma. - 2012 Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2012 – I numeri del radicamento in Emilia-Romagna, (a cura di Della Volpe S., Ferrara N., Frigerio L., Liardo G.), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma. - 2013 Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2013 – L'altra 'ndrangheta in Emilia-Romagna, (a cura di S. Della Volpe, L. Frigerio, G. Liardo), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma. - 2015 Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2014/15 – Aemilia: un terremoto di nome 'ndrangheta, (a cura di S. Della Volpe, L. Frigerio, G. Liardo), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'EmiliaRomagna, Roma.*

3.4. Attività di contrasto sociale e amministrativo a livello regionale e locale

A livello regionale con l'adozione della L.R. 18/2016 la Regione Emilia-Romagna ha dedicato una particolare attenzione ai progetti di promozione della legalità. Sono incentivate tutte le iniziative per la promozione della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali, ivi incluse le società a partecipazione regionale, che comprendono anche il potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Con delibera G.R. n. 711 del 31/05/2017 è stato approvato il **Piano integrato delle azioni regionali per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile e la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e dei fenomeni corruttivi** relativo all'anno 2017, ai sensi dell'art. 3 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 18. Con delibera G.R. n. 493 del 09/04/2018 è stato successivamente approvato il Piano integrato per l'anno 2018. Per quanto attiene specificatamente le strategie regionali di prevenzione e di contrasto e dell'illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche, la Regione - in base all'art. 15 della l.r. n. 18 del 2016 - ha promosso l'avvio di una “**Rete per l'Integrità e la Trasparenza**”, ossia una forma di raccordo tra i Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza delle amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo. Il progetto, approvato dalla Giunta regionale d'intesa con l'Ufficio di Presidenza della Assemblea legislativa, è supportato anche da ANCI E-R, UPI, UNCEM e Unioncamere, con i quali è stato sottoscritto apposito Protocollo di collaborazione il 23 novembre 2017. La Rete, a cui hanno aderito, ad oggi, oltre 160 enti, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate e più efficaci di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel territorio emiliano-romagnolo.

In relazione all'art. 34, della L.R. n. 18/2016, è continuata l'attività relativa all'aggiornamento dell'**Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni**. La formazione dell'Elenco di merito, che conta 1.450 imprese iscritte, persegue due principali finalità: a) la prima è rivolta alla costituzione di una banca dati a cui le Stazioni Appaltanti, i Comuni, i committenti, i professionisti ed i cittadini possono attingere per affidare incarichi alle imprese; b) la seconda riguarda l'attuazione del principio della semplificazione offrendo la possibilità, ove si realizzino le condizioni normative ed organizzative, di non dover ripresentare i medesimi documenti previsti per altri adempimenti.

Con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - «**Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio**»), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche. In particolare, la nuova L.R. introduce l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia relativamente ai soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di

progetti urbanistici, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

A livello locale, dall'analisi del contesto territoriale la necessità di prestare particolare attenzione alle fasi di analisi del rischio e di attuazione delle misure di prevenzione relative ai processi ricadenti nei predetti ambiti (es. procedimenti che comportano il rilascio di autorizzazioni, concessioni in materia). Emerge anche la necessità di svolgere un'attività costante di controllo e vigilanza edilizia del territorio per contrastare l'abusivismo edilizio; nell'ambito delle attività sono costanti i rapporti con l'Autorità Giudiziaria, l'avvocatura comunale e gli altri settori, col fine di governare il corretto ripristino dello stato dei luoghi e il relativo contenzioso amministrativo che ne può scaturire.

È comunque importante acquisire costantemente un buon livello di informazione sul contesto socio territoriale avvalendosi anche degli elementi messi a disposizione dagli organismi competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

A questo fine è stato esaminato lo stato di attuazione dei programmi di bilancio sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica imputato alla polizia locale e amministrativa.

L'attività di Polizia amministrativa ha originato per esempio una significativa attività di contrasto all'abusivismo commerciale con numerosissimi sequestri di merce contraffatta o con marchi mendaci.

Di seguito i risultati al 31/12/2018:

Indicatore	Valore a consuntivo
n. servizi notturni	358
n. protocolli/convenzioni attivate con Associazioni di Volontariato, Protezione Civile, Istituti di vigilanza privati, operatori economici ed associazioni di categoria	5
n. controlli effettuati sulla circolazione stradale	
n. di posti di blocco eseguiti a seguito di Ordinanza della Questura	6250
n. veicoli controllati	20
n. servizi effettuati per il mantenimento del decoro e per la lotta al degrado con particolare riferimento alle località di Milano Marittima e Cervia	6250
	64
n. segnalazioni in materia di sicurezza	4104 il dato è aumentato in quanto nel 2018 è stato installato e utilizzato un nuovo programma che permette la puntuale e precisa statistica
n. progetti attivati	1
n. telecamere attive	93
n. accessi alla città monitorati	10
n. controlli sull'abusivismo commerciale effettuati	558
n. controlli con Ispettorato del lavoro	2 congiunti 10 disgiunti
n. controlli con ASL e ARPA	25

4. Analisi del contesto interno

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 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 unità progetti speciali di mandato, in servizi di staff al segretario generale, in settori articolati in servizi e unità organizzative.

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 31.12.2019 la dotazione organica effettiva prevede: un segretario generale, n. 3 dirigenti, n. 238 dipendenti dei quali i titolari di posizione organizzativa o alta professionalità sono n. 10. Sono altresì presenti n. 2 alte specializzazione assunte in dotazione organica.

Rispetto all'analisi del contesto interno, oltre ai dati relativi all'organizzazione, ai ruoli al personale, l'ANAC chiarisce che deve contenere anche la mappatura dei processi.

L'analisi del contesto interno è stata effettuata nel 2017 attraverso l'analisi di tutta l'attività svolta dagli uffici/servizi, mediante la mappatura dei processi di competenza dell'Ente, al fine di identificare aree di azione che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività svolta dai dipendenti, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Sono stati analizzati tutti i "processi", concetto più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo; come espressamente esplicitato nell' "Aggiornamento al PNA 2015", il concetto di "processo" non è tuttavia incompatibile con quello di procedimento e la rilevazione dei procedimenti amministrativi può essere sicuramente un buon punto di partenza per la mappatura dei processi organizzativi di competenza dell'Ente.

Le misure di prevenzione attivate sono il frutto pertanto di un processo di **coinvolgimento dell'intera struttura comunale** e di un' **analisi dei rischi insiti in tutti i procedimenti di competenza dell'Ente**. Il PTPCT attua pertanto 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.

I procedimenti individuati ai sensi della L. 7 Agosto 1990 n. 241 sono stati valutati nelle diverse fasi dell'iniziativa, dell'istruttoria, dell'adozione dell'atto finale, anche per individuare la maggiore esposizione da parte dei soggetti responsabili delle diverse fasi.

Come anticipato nella I Sezione del presente PTPC, nel 2013 era stata analizzata tutta l'attività svolta dagli uffici/servizi (e non solo quindi i procedimenti inerenti le aree di "rischio generali"); l'esito di tale mappatura veniva fotografato nelle "schede" allegata al primo PTPC che evidenziavano la presenza nel Comune di Cervia, a livello organizzativo generale, di importanti strumenti di mitigazione del rischio (tuttora validi), preesistenti all'attivazione della strategia di prevenzione della corruzione, consistenti in meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni.

Alla luce dei profondi mutamenti che ha subito la struttura comunale e delle consistenti modifiche alla mappa dei processi/procedimenti di competenza, **il Comune di Cervia ha effettuato nel corso del 2017 una nuova mappatura** di tutti i processi/procedimenti, attraverso una metodologia di analisi dei rischi aggiornata rispetto a quella del 2013 (si veda paragrafo 3.3.1).

L'attività di mappatura sarà poi aggiornata ogni tre anni (il prossimo aggiornamento è da effettuarsi nel 2021).

In attuazione del principio di gradualità del processo di gestione del rischio contenuto nel PNA 2019, per il 2020 è prevista la definizione del nuovo metodo di analisi del contesto esterno ed interno in base a quanto previsto dall'allegato n. 1 al PNA 2019 al fine di migliorare il metodo già utilizzato:

- con riferimento alla necessità di creare ancora un più stretto legame fra misure di prevenzione generali e specifiche e misurazione e valutazione delle *performance* sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili dell'attuazione delle stesse;
- con riguardo all'attività di monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione.

Sempre per il 2020 è prevista una riesame sullo stato di attuazione e sostenibilità misure generali esistenti (già inserite nel Programma delle attività allegato PTPC).

Aree di rischio: nel 2017 sono state analizzate le aree relative allo svolgimento dei seguenti processi (cosiddette “aree generali”; ex “obbligatorie”):

- finalizzati all’acquisizione e alla progressione del personale;
- finalizzati all’affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all’affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal D.lgs. n. 163 del 2006;
- finalizzati all’adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- finalizzati all’adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Ed in base alle indicazioni integrative previste nell’”Aggiornamento al PNA 2015” anche le seguenti:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Soggetti coinvolti: l’analisi è stata condotta dai responsabili di servizio coordinati da un gruppo di lavoro costituito dai seguenti referenti: Trombetta Giuseppe, Bernacci Fabrizio, Fabbri Sonia, Ghedini Cristina, Ghedini Eleonora, Magnani Gianluca, Marangoni Mariella, Mazzoni Flavia, Stella Alessandro, Landi Carlotta e dal Responsabile del Servizio Appalti, Valtieri Alberto, che ha indirizzato e raccolto il lavoro del predetto gruppo di lavoro.

Per alcune attività di tipo trasversale l’analisi è stata condotta per tutti i servizi coinvolti da un unico Responsabile di servizio (per es. per i procedimenti finalizzati all’affidamento di lavori, servizi e forniture l’analisi è stata effettuata dal Responsabile del Servizio appalti).

La **procedura** si è sviluppata:

- attraverso un corso formativo iniziale (tenuto dal Responsabile del Servizio Appalti) cui sono seguiti diversi incontri, che hanno coinvolto sia il gruppo dei referenti che i responsabili di servizio, al fine di uniformare il più possibile il lavoro dei soggetti coinvolti;
- con il successivo invio di un documento esplicativo della modalità di analisi (**si veda nota Prot. 51069 del 11/08/2017**), con allegata la scheda modello da utilizzare per l’analisi dei rischi.

Le schede e i documenti di sintesi: Il procedimento di analisi ha condotto alla predisposizione da parte dei responsabili di servizio di schede di analisi per procedimenti o attività (che accorpano più procedimenti/attività di tipo trasversale o omogenei) con fattore di rischio rilevato almeno pari a 3, in cui è descritto il rischio afferente il procedimento o l’attività analizzata, il valore del rischio, le misure di prevenzione esistenti, quelle proposte (per i procedimenti con fattore di rischio pari o superiore a 6), le modalità di verifica sull’attuazione delle misure e la tempistica di attuazione delle nuove misure.

Per procedimenti con fattore di rischio inferiore 3 sono stati definiti documenti di sintesi relativi ai procedimenti effettivamente analizzati,

Negli ambiti più a “rischio”, come individuati nei Piani di prevenzione della corruzione nazionale e suoi aggiornamenti (per es. procedimenti finalizzati all’affidamento di lavori, servizi e forniture, governo del territorio), i responsabili di servizio, per diversi procedimenti, hanno individuato nuove misure di natura organizzativa di tipo permanente (es. intensificazione dei controlli), o tendenti a limitare la discrezionalità dei vari soggetti coinvolti nel procedimento (es. modifica regolamenti interni, standardizzazione di prassi da approvare con atti interni, ecc), o comunque atte a prevenire il rischio nel procedimento sottoposto a verifica. In molti casi, il responsabile di servizio ha ritenuto opportuno introdurre come misura di prevenzione, la sottoposizione del procedimento a controllo successivo ai sensi dell’art. 147 – bis del TUEL (si vedano nelle schede parte evidenziate in rosso), qualificando alcune fattispecie come particolarmente a rischio e quindi da sorvegliare (in modo casuale) con maggior frequenza rispetto ad altre; in altri casi (per le fattispecie già qualificate più a rischio nel “Programma annuale dei controlli successivi”) ha proposto di innalzare le percentuali di sorveglianza. In altri ancora (per valori rilevati di rischio bassi) ha proposto di mantenere il controllo sulle misure da attivare da parte degli istruttori in capo al medesimo.

Dall’analisi delle schede emerge altresì come, per alcune attività, non abbia ritenuto necessario individuare nuove misure di prevenzione, considerando quelle esistenti già efficaci.

Le schede ed i documenti di sintesi sono allegato al PTPC approvato nel 2018 sotto la lettera D.

L'attuazione di tutte le misure, anche non inserite nel "Programma" e nel PEG come obiettivi di PEG, è comunque soggetta a controlli successivi anche a campione da definire con atti generali del RPCT.

In conseguenza dei risultati dell'analisi del rischio sono state apportate sostanziali modifiche al "Programma" per adeguarlo alle misure espresse nelle schede di analisi del rischio e al nuovo regolamento per la disciplina dei controlli interni ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D.L. n. 174 del 10.10.2012, convertito nella legge 07.12.2012 n. 213.

Per le misure inserite nel "Programma dei controlli successivi" si veda oltre (paragrafo 4.2).

5. Valutazione del rischio

L'attività di valutazione del rischio è stata svolta sotto il coordinamento generale del RPCT secondo le seguenti fasi e metodologie:

5.1) Identificazione dei rischi.

L'attività di identificazione dei rischi deve far emergere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi nel corso del singolo processo/procedimento 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.

L'attività viene svolta attivando un "gruppo ristretto di referenti" che coordina l'attività dei Responsabili di servizio dell'Ente.

5.2) Analisi dei rischi.

La fase successiva è costituita dall'analisi dei rischi rilevati, da condurre sempre attraverso il "gruppo ristretto di referenti" che coordina l'attività dei responsabili di servizio.

Non viene applicata la metodologia suggerita dall'Allegato 5 del PNA, non vincolante, e si preferisce procedere attraverso un processo di valutazione del rischio basato sulle conoscenze del contesto ambientale ed operativo dei responsabili di servizio, piuttosto che su una meccanica applicazione di parametri e formule di calcolo.

I responsabili di servizio, nel valutare/misurare il livello di esposizione dei processi/procedimenti al/ai rischio/ rilevato/i, tengono conto se rispetto al singolo processo/procedimento/fase ricorrano i seguenti elementi:

- a) mancanza di controlli da parte di altri servizi appartenenti all'Ente sugli atti del procedimento;
- b) mancanza di strumenti idonei a dare trasparenza al processo/procedimento;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) eccessiva discrezionalità in capo al responsabile del procedimento;
- e) scarsa responsabilizzazione del personale addetto al processo/procedimento o inadeguatezza/assenza di competenze del personale addetto al processo/procedimento;
- f) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;

Nel contempo i responsabili di servizio devono valutare se, rispetto al singolo processo/procedimento/fase, vi siano altre fonti informative rilevanti: es. casi giudiziari o altri episodi di corruzione o di cattiva gestione accaduti in passato, procedimenti disciplinari, segnalazioni, report di uffici di controllo (in particolare il report dei controlli successivi).

A seguito di detta valutazione viene implementata la scheda:

- con l'indicazione delle misure già esistenti (es. in materia di trasparenza, di rotazione, di limitazione del potere discrezionale del Dirigente o del Responsabile del procedimento) che mitigano il verificarsi degli eventi rischiosi legati allo specifico processo/procedimento/fase sottoposto a controllo;
- con la proposta di "nuove misure" di prevenzione concrete, sostenibili e verificabili, con preferenza per quelle di natura organizzativa di tipo permanente, che coinvolgano più procedimenti e limitino la discrezionalità dei vari soggetti coinvolti (es. modifica regolamenti interni, standardizzazione di prassi attraverso la loro approvazione con atti interni, direttive in materia di rotazione o di formazione di commissioni).

Il valore del rischio di un evento di corruzione, a seguito della predetta valutazione deve essere calcolato rilevando la probabilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione rispetto a un determinato processo/procedimento/fase; tale valutazione deve essere eseguita da ogni responsabile di servizio al meglio delle sue possibilità di raccolta di informazioni ed operando una conseguente attenta valutazione di sintesi attraverso una scala crescente su 5 valori: molto bassa = 1, bassa = 2, media = 3, alta = 4, altissima = 5.

Valutata la probabilità del verificarsi dell'evento corruttivo, ogni responsabile di servizio deve valutare l'impatto che detto evento potrebbe avere sull'Amministrazione; in questo senso occorre valutare le conseguenze:

- a) sull'Amministrazione in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali etc.;
- b) sull'Amministrazione in termini di reputazione e credibilità istituzionale nei confronti degli stakeholders (cittadini, utenti, imprese);

Anche l'impatto deve essere calcolato su di una scala crescente su 5 valori, al pari della probabilità (molto basso, basso, medio, alto, altissimo).

Il rischio per ciascuna tipologia di evento corruttivo deve essere pertanto calcolato come prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

Rischio = Probabilità x Impatto.

L'attribuzione di un valore numerico definitivo al rischio a seguito della stima del valore della probabilità e dell'impatto è effettuata, sulla base delle proposte dei responsabili di servizio, dai dirigenti competenti. I medesimi propongono al RPCT e alla Direzione Operativa le misure da attivare fra quelle individuate dai Responsabili di servizio.

5.3) Ponderazione dei rischi.

La fase di ponderazione del rischio, di competenza del RPCT e della Direzione Operativa, deve prendere come riferimento le risultanze delle precedenti fasi, con lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione ed in particolare quelli strategici definiti dagli organi di indirizzo politico. La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio rilevato, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti: è necessario comunque utilizzare il criterio della prudenza e sottoporre al trattamento del rischio il più ampio numero di processi/procedimenti/fasi.

6) Trattamento del rischio

Ogni anno, il RPCT e la Direzione Operativa devono procedere alla definitiva individuazione/aggiornamento delle misure da inserire nel "Programma delle attività" quali misure di tipo "generale" o "ulteriori" e nel PEG quali obiettivi straordinari e di progetto. Le misure sono individuate o aggiornate sulla base dell'analisi del contesto interno ed esterno, della verifica dell'attuazione delle "misure di natura organizzativa di tipo permanente" o "ulteriori", dalle risultanze dei controlli successivi, tenendo conto della loro efficacia e della loro sostenibilità rispetto all'organizzazione interna.

7. Sistema di monitoraggio e controllo.

Le attività di controllo e monitoraggio assumono una valenza strategica per il RPCT.

Il PNA 2019 prevede i seguenti principi metodologici:

- Integrazione fra il processo di gestione del rischio di corruzione e quello di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dell'Ente, prevedendo che tutte le misure specifiche programmate nel PTPCT diventino necessariamente obiettivi del Piano della Performance e inserendo criteri di valutazione che tengano conto del coinvolgimento nel sistema di prevenzione della corruzione;
- Miglioramento e implementazione continua del sistema di gestione del rischio di corruzione attraverso la realizzazione di un sistema di monitoraggio che consenta una valutazione effettiva dello stato di attuazione delle attività programmate.

7.1 Integrazione con il ciclo della performance

Le misure individuate nel “Programma”, come anticipato, sono 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.

Le azioni di controllo e monitoraggio influenzano il Piano della performance e con altri regolamenti interni all'Ente perché dovranno essere aggiornati in coerenza con il presente PTPCT e con i Codici di Comportamento nazionale e comunale (quest'ultimo allegato al presente PTPCT).

7.2 Integrazione con il 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 – Dott. Alfonso Pisacane 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.

Inoltre, come previsto nel paragrafo 3 – Aggiornamento, 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).

8. 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.

Al fine di migliorare i codici di comportamento integrativi, l'ANAC provvederà ad adottare specifiche linee guida, in sostituzione delle precedenti di cui alla deliberazione n. 75/2013.

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".

Viene allegato al presente piano sotto la lettera C.

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 2020 si procederà a verificare la procedura di rilevazione ed analisi del conflitto d'interessi adottata dall'Ente alla luce di quanto specificato nel PNA 2019.

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 2020 si procederà a verificare la procedura di rilevazione ed analisi del conflitto d'interessi adottata dall'Ente alla luce di quanto specificato nel PNA 2019.

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 2020 si procederà a verificare la conformità della procedura prevista ai punti specificati nel PNA 2019.

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 il PNA 2019; nel 2020 si procederà a verificare l'opportunità di implementare ulteriori modalità in conformità con quanto previsto nel PTPC.

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”.

Per quanto attiene alla verifica contratto

Nel 2020 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 delle posizioni soggettive e rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità 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 E**.

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.

Nel 2020 si procederà ad attivare 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

Il PNA 2019 (allegato 2) pone l'accento sull'importanza della rotazione del personale dirigenziale e dipendente (**cosiddetta ordinaria art. 1 comma 5 della L. n. 190/2012**) nelle aree a più elevato rischio di corruzione, quale misura organizzativa preventiva di tipo complementare e strategico rispetto alle altre misure; la rotazione non deve avere, pertanto, carattere punitivo.

Con la "rotazione" si tende ad evitare che lo stesso "responsabile" si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di processi/procedimenti, consolidando "relazioni" sempre con i medesimi utenti.

La cristallizzazione degli incarichi e il consolidarsi di funzioni, responsabilità e "relazioni personali" potrebbe, infatti, portare, anche involontariamente, nel tempo, non fosse altro per la confidenza o l'abitudine, a comportamenti volti a subordinare l'interesse pubblico a quello privato del dipendente pubblico.

L'alternanza nella assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano formarsi situazioni di privilegio e di aspettativa in capo "alla parte privata".

Pertanto, il principio "di rotazione del personale" deve necessariamente salvaguardare, per quanto possibile, altre esigenze legate alle dimensioni del nostro Ente, al mantenimento da parte del personale delle competenze e delle professionalità acquisite con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico, soprattutto nelle materie più complesse, che si riflettono sul rispetto del fondamentale principio di efficienza e continuità dell'azione amministrativa.

Il tema della "rotazione" nel caso del nostro Ente, **soprattutto dal punto di vista soggettivo**, non può coinvolgere in modo "profondo" le posizioni di vertice, per evidenti motivazioni di tipo strutturale/organizzativo per sostanziale infungibilità delle figure presenti nella dotazione organica.

Per quanto riguarda la rotazione del personale Dirigente si rinvia comunque al Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi che prevede atti sindacali di sostituzione reciproca dei Dirigenti in caso di assenza o impedimento in modo tale che avvenga in questi casi una naturale rotazione delle figure dirigenziali. Prevede altresì la pubblicizzazione degli incarichi in caso di nuovi conferimenti, misura attuata all'avvio del mandato.

Per quanto riguarda la rotazione delle Posizioni Organizzative e dei responsabili di servizio si rinvia al sistema di misurazione e valutazione della performance del personale incaricato di posizione organizzativa approvato con delibera di G.C. n. 215 del 29/12/2011 aggiornato con delibera di G.C. n. 94 del 07/05/2019 e alla

delibera di G.C. n. 250 del 10/12/2019 di approvazione della nuova macrostruttura, nonché alle decisioni della Direzione operativa in occasione della scadenza al 31.12.2019 degli incarichi. Per tutti tali incarichi si procederà alla pubblicizzazione per i nuovi conferimenti a partire dal 2020 mediante pubblicazione di apposito avviso sulla intranet.

Con delibera di G.C. n. 21 del 21/01/2020 è stata prevista altresì la delega dirigenziale alle Posizioni organizzative della firma di tutta una serie di atti tra i quali i contratti e gli atti di affidamento ed impegno per un importo unitario inferiore a 40.000 euro al netto di IVA.

A fronte di tale situazione è obiettivo organizzativo permanente dei Dirigenti devolvere ai funzionari, per quanto più possibile, la responsabilità dei procedimenti, in considerazione dell'esperienza conseguita e della loro formazione personale: laurea, specializzazioni, master, iscrizione ad albi professionali.

Ciascun Dirigente potrà comunque individuare professionalità infungibili.

Tale obiettivo deve essere perseguito soprattutto in materia di procedure di gara (appalti/concessioni amministrative/locazioni) ove il RUP dovrà essere, salvo motivate ragioni, il Responsabile del servizio o altro funzionario e non il Dirigente del Settore (sul punto si evidenzia comunque la misura organizzativa in base alla quale tutte le gare di importo pari o superiore a Euro 40.000,00, salve quelle indette su piattaforme elettroniche, devono essere bandite dal RPCT, che verifica preventivamente, prima dell'avvio della procedura, in qualità di soggetto terzo, la legittimità della procedura).

La rotazione, **dal punto di vista oggettivo**, deve essere attuata:

- in relazione ai procedimenti approvati ai sensi della L. 7 Agosto 1990 n. 241;
- attraverso un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti (rotazione cosiddetta funzionale);
- prevedendo l'alternanza di chi opera a diretto contatto con il pubblico;
- prevedendo modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni;
- avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

La rotazione è collegata all'attuazione della standardizzazione e informatizzazione dei procedimenti: infatti, solo "la chiarezza/trasparenza" sull'iter da seguire per emanare l'atto finale, permette di poter trasferire la responsabilità dei procedimenti a soggetti diversi dal Dirigente competente.

I dirigenti sono tenuti annualmente a predisporre una specifica relazione che dia atto delle misure attivate in tema di rotazione, di tipo soggettivo e/o oggettivo, che deve evidenziare quanto meno:

- le misure già attive in relazione a singoli servizi di competenza;
- quelle attivate nel corso dell'anno di riferimento;
- le eventuali motivazioni di tipo soggettivo ed oggettivo che ostacolano l'applicazione della rotazione;

Tale relazione risulta molto importante per i settori dell'Urbanistica ed Edilizia, dove la misura della rotazione può avere importanti effetti in termini prevenzione della corruzione.

Nel 2020 si procederà ad una revisione delle modalità di attuazione della misura alla luce di quanto previsto nell'allegato II del PNA 2019.

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 prudenziali.

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 inconfiribilità, 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".

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. In seguito 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 (**si vedano le misure di prevenzione previste suddivise per fasi e lo stato di attuazione nel Programma allegato A al presente PTPC**):

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.

Ulteriori misure di tipo trasversale/generale o specifiche sono state inserite nel "Programma allegato al PTPC 2020-2022" in conseguenza dell'evoluzione dei predetti obiettivi e:

- della necessità di modifica/integrazione le misure già previste a seguito dell'attività di monitoraggio avvenuto in sede di controllo successivo;
- della introduzione di normative, orientamenti giurisprudenziali e dell'ANAC che impongono ulteriori adempimenti;
- della mancata attivazione per l'anno di riferimento delle misure di prevenzione previste.

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 2020 con riferimento all'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del D.lgs n. 50/2016 seguirà eventualmente l'aggiornamento del "Regolamento sotto soglia" e delle circolari ad esso collegate e/o corsi di formazione rivolti all'approfondimento delle nuove disposizioni e degli orientamenti giurisprudenziali.

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);

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; per la CUC allegato B alla determinazione n. 1677 del 06/12/2018), esplicitate con le indicazioni rivolte a tutti i servizi comunali per l'individuazione delle procedure da inserire nella 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 (fra gli obiettivi previsti dal PEG per 2019 vi è la modifica di detta circolare);

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).

6) Nel 2020 si prevede di emanare una specifica circolare integrativa del "Regolamento sotto soglia" che riguardi in particolare i seguenti aspetti:

- la Commissione aggiudicatrice: rotazione, scelta dei commissari esterni, partecipazione del R.U.P., commissione per importi < Euro 40.000,00;
- Criteri di aggiudicazione: scelta dei criteri, utilizzo di criteri quantitativi;
- rotazione per appalti di importo inferiore a Euro 40.000,00 e pari o superiori a detto importo;
- casi in cui è necessario procedere con l'avviso esplorativo/indagine di mercato;
- conflitto di interesse ai sensi dell'art. 42 del D.lgs n. 50/2016.

Reguardano 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 della commissione 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).

L'attività di controlli successivi si evidenzia che detta attività 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.

3) 2020: adeguamento atti progettuali e di gara al Protocollo d'Intesa per la qualità e la trasparenza degli appalti pubblici, che verrà approvato nel 2020 insieme agli enti locali/autorità competenti per il territorio provinciale.

4) Per il 2019 si è provveduto 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”.

Nel 2020, si prevede, come “progetto pilota”, di accorpate l'affidamento dell'appalto “di manutenzione automezzi”.

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 2020 si provvederà ad aggiornare la sezione “Profilo del committente” e quelle che riguardano gli appalti pubblici per renderle più chiare e trasparenti.

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);

Sempre nel 2019 è stato costituito un elenco telematico di avvocati esterni per l'affidamento di “incarichi di patrocinio legale” ed è in fase di approvazione il nuovo albo telematico per gli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria.

Nel 2020 si prevede di creare nel “una sezione specifica” ove pubblicare i report annuali degli inviti/affidamenti relativi ai predetti albi.

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

4) Nel 2020 si prevede di implementare 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 alle modifiche legislative e ai nuovi orientamenti giurisprudenziali.

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

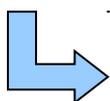
1. Obiettivi strategici, organizzazione dei flussi informativi e criteri di pubblicazione e aggiornamento dei dati

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 2020-2022 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, 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 **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

Nel 2020 la tutela dei dati personali nelle pubblicazioni dell'Ente sarà 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 presentata di persona all'ufficio protocollo o all'ufficio preposto alle relazioni con il pubblico o trasmessa per via telematica alla casella di posta elettronica certificata indicata sul sito istituzionale, ovvero per via postale, utilizzando l'apposito modulo messo a disposizione dal Comune all'interno della sezione “Atri contenuti | Accesso civico” dell'Amministrazione Trasparente.

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 presentata di persona all'ufficio protocollo o all'ufficio preposto alle relazioni con il pubblico o trasmessa per via telematica alla casella di posta elettronica certificata indicata sul sito istituzionale, ovvero per via postale, utilizzando l'apposito modulo messo a disposizione dal Comune all'interno della sezione “Altri contenuti | Accesso civico” dell'Amministrazione Trasparente.

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.