

Piano Triennale Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021/2023

Aggiornamento Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2021/2023.

Il presente aggiornamento annuale al Piano di prevenzione della corruzione (PTPC) e al Piano della trasparenza e dell'integrità (PTTI) dell'ente (aggregati in un unico documento denominato, da ora in avanti, PTPCT secondo le indicazioni contenute nel D. Lgs. n. 97/2016), proposto dal Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione dell'ente (RPCT) è il frutto di un percorso partecipativo che ha visto coinvolti gli stakeholder interni nonché quelli esterni.

I Consiglieri Comunali, i Responsabili e tutti i dipendenti dell'ente sono stati invitati a presentare suggerimenti e proposte di modifica/integrazione in vista dell'aggiornamento in oggetto.

È stato inoltre pubblicato un avviso pubblico nella Sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale per consentire l'invio di proposte da parte di chiunque ne avesse interesse e, per la medesima finalità, affinché inviassero le loro osservazioni, in particolare relative al Piano della Trasparenza e l'Integrità (PTI).

Nessuna proposta è pervenuta da stakeholder esterni, né dai Consiglieri Comunali né dai dipendenti dell'Ente.

Le Struttura dirigenziale, coinvolte nella programmazione dal RPCT in appositi incontri collegiali e individuali, hanno collaborato ai fini della formulazione della proposta del presente Piano.

Sulla base delle risultanze e delle criticità emerse dalla Relazione annuale del Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC), degli esiti del monitoraggio sull'attuazione delle misure introdotte con i precedenti Piani e sulla loro sostenibilità e verificabilità, nonché delle indicazioni fornite dai Responsabili e tenuto conto di quelle contenute nell'aggiornamento al PNA dell'Anac, il Responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente (RPCT) ha elaborato la proposta di aggiornamento annuale al PTPCT.

Il coinvolgimento delle Struttura dirigenziale e degli Uffici dell'amministrazione è risultato essenziale per l'aggiornamento del processo di gestione del rischio corruzione (completamento della mappatura dei processi decisionali, valutazione del rischio, trattamento del rischio e misure di prevenzione), anche attraverso il costante flusso di contatti ed informazioni implementato dal gruppo di lavoro di supporto al RPCT.

In tale fase è stata molto utile anche l'esperienza maturata in questi anni dalla struttura comunale e la sensibilizzazione sulle tematiche dell'etica e della legalità favorita da apposite giornate formative organizzate a partire dall'entrata in vigore della legge n. 190/2012 e dei successivi decreti attuativi, oltreché la formazione specifica destinata al RPCT e al personale che opera nelle aree di rischio "generali" e "specifiche".

Premessa

Con l'entrata in vigore della Legge anticorruzione (L.190/2012) è stato introdotto, nel nostro ordinamento, un sistema organico di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni, ora incentrato (a differenza del concetto meramente penalistico) sul concetto di prevenzione.

I Piani sono stati aggiornati annualmente e confluiscono in un unico documento che viene denominato PTPCT, secondo le indicazioni contenute nel D. Lgs. n. 97/2016.

Al fine di maggiore chiarezza appare utile riepilogare, in conclusione di premessa, la normativa in materia di prevenzione e contrasto della corruzione ad oggi vigenti e di seguito elencate:

- la Legge n. 190/2012;
- la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri DFP n. 1 del 25/01/2013;

- il Piano Nazionale Anticorruzione approvato con la delibera n. 72/2013, dalla C.I.V.I.T., individuata dalla legge quale Autorità nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.);
- gli aggiornamenti annuali al Piano Nazionale Anticorruzione approvato dall'Anac;
- l'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013 (Repertorio atti n. 79/CU) con la quale le parti hanno stabilito gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, volti all'attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei decreti attuativi (d.lgs. 33/2013, d.lgs. 39/2013, D.P.R. 62/2013) secondo quanto previsto dall'articolo 1, commi 60 e 61, della legge delega n. 190 citata;
- il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”;
- il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n.190 del 2012”, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97;
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190”;
- il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;
- la Legge n. 179 del 30 novembre 2017 “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”;
- Sito internet Autorità Nazionale Anticorruzione <http://www.anticorruzione.it/>

SEZIONE I – DISPOSIZIONI GENERALI

- - *Oggetto e struttura del Piano*

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 una strategia di prevenzione articolata su due livelli: **nazionale** (Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) poi approvato dalla C.I.V.I.T. (ora A.N.A.C.), individuata dalla Legge quale Autorità Nazionale Anticorruzione, con la delibera n. 72 del 11 Settembre 2013) e **decentrato** (ogni Amministrazione Pubblica definisce un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A.)

La sua duplice articolazione del Piano garantisce da un lato l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione, elaborate a livello nazionale e internazionale, dall'altro consente alle singole Amministrazioni coinvolte nell'azione di prevenzione di predisporre soluzioni mirate in riferimento alla propria specificità.

Per maggiore chiarezza occorre precisare il **concetto di corruzione** sotteso alla normativa di settore, al Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) e al presente piano triennale, dato che è importante individuare in concreto quali sono i comportamenti da prevenire e contrastare anche nel Comune di Cortona. Il termine “*corruzione*” è qui inteso in un'accezione ampia, che comprende non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, ma anche tutte le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, un soggetto pubblico abusa del potere attribuitogli e, più in generale, della propria posizione, al fine di ottenere vantaggi privati. In pratica assumono rilievo tutti i casi in cui si evidenzia un malfunzionamento dell'Amministrazione, ovvero i casi in cui l'Ente opera deviando dai canoni della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, a causa del malcostume

amministrativo e dell'uso per interessi privati delle funzioni pubbliche attribuite e svolte.

Il presente P.T.P.C.T. ha quindi la funzione di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio di corruzione dei Servizi del Comune di Cortona e quindi di stabilire interventi organizzativi e misure attuative volte a prevenire il rischio medesimo, nonché a creare un collegamento tra prevenzione della corruzione, trasparenza, controlli e performance dell'Ente.

Il Piano (P.T.P.C.T.) realizza tale finalità attraverso:

- il censimento e l'individuazione dei processi e attività dell'Ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione (c.d. mappatura dei processi a rischio);
- la previsione, per i processi e le relative fasi individuate ai sensi della lett. a), di misure idonee a prevenire il rischio di corruzione;
- la previsione di obblighi di comunicazione nei confronti del Responsabile dell'Anticorruzione chiamato a vigilare sul funzionamento del piano;
- il monitoraggio, in particolare, del rispetto dei termini, previsti dalla Legge o dai Regolamenti comunali, per la conclusione dei singoli procedimenti curati dagli specifici Servizi dell'Ente;
- il monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione Comunale e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti ed i Responsabili di ciascun Servizio dell'Ente ed i dipendenti comunali;
- l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza, anche ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di Legge, nell'ambito della sezione denominata Piano triennale della trasparenza e dell'integrità P.T.T.I, il quale costituisce apposita sezione del presente Piano.

La struttura del Piano è la seguente:

- **Nella sezione prima, generale**, sono individuati i soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano e descritte le procedure di adozione, nonché individuate e dettagliate le misure trasversali che l'Ente già ha implementato e/o implementerà nel periodo di riferimento 2021/2023, in adempimento alle specifiche disposizioni di Legge in materia (vedi Schede Misure da 1 a 15). Abbiamo scelto di collocare le 15 misure trasversali nella parte iniziale del Piano poiché trattasi di misure obbligatorie che tutti gli enti sono tenuti ad attuare a prescindere dalla mappatura di rischi specifici effettuata dai singoli enti. Il Piano Nazionale Anticorruzione ha precisato in maniera chiara ed inequivocabile che le suddette misure trasversali sono immediatamente operative per effetto della loro previsione normativa e devono essere obbligatoriamente dettagliate nell'ambito dei PTPC dei singoli enti;
- **Nella sezione seconda** il Piano descrive la procedura di gestione del rischio adottata dal Comune di Cortona e contiene la mappatura dei processi dell'ente (articolati in fasi), gli input e output dei processi, nonché la selezione dei processi a rischio e le relative fasi, l'elenco dei rischi specifici individuati dall'ente, le misure specifiche di prevenzione e di contrasto, i relativi responsabili, gli indicatori e i tempi di attuazione. Gli indicatori sono stati introdotti, per la prima volta, nel Piano 2017- 2019 in relazione ad alcune misure e il relativo processo è stato completato con gli ulteriori aggiornamenti.
- **Nella sezione terza** sono dedicati alla pianificazione degli adempimenti obbligatori in materia di Trasparenza e all'individuazione delle misure ulteriori adottate facoltativamente per innalzare il livello di Trasparenza all'interno dell'Ente dando corpo, così, alla parte del documento relativa alla trasparenza che non viene più denominata Piano Triennale della Trasparenza e dell'Integrità (P.T.T.I.) perché, a seguito del d. Lgs. n. 97/2016, è un unico documento con il PTPC;
- **La sezione quarta** è a chiusura del Piano e comprende le disposizioni finali e il regime sanzionatorio.

- Il presente Piano (P.T.P.C.) ha natura programmatica, poiché previa individuazione dei processi e delle attività dell'Ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio che si verifichino fenomeni corruttivi e di illegalità in genere, definisce le misure e gli interventi organizzativi da attuare per prevenire detto rischio o, quanto meno, ridurlo e contenerlo di livello.

1.2- Il contesto esterno del Comune di Cortona

Territorio, popolazione, condizioni economiche e variabili sociali e criminologiche

Nel periodo di riferimento, la popolazione residente del Comune di Cortona è risultata tendenzialmente in diminuzione sia in termini assoluti che in termini percentuali e la popolazione femminile, con riferimento alla distribuzione della popolazione in base al "genere", è risultata costantemente maggiore rispetto a quella maschile.

Analizzando nello specifico dei settori economici, le imprese del territorio del Comune di Cortona sono rappresentate da:

- attività turistiche
- commercio e riparazioni, con imprese
- costruzioni, con imprese
- trasporto e magazzinaggio, con imprese
- agricoltura, con imprese
- attività di servizi di alloggio e ristorazione, con imprese.
- attività di servizi, manifatturiere e di attività terziaria
-

Il comune di Cortona, risulta interessato, estendendo l'analisi da un mero profilo generale ad uno più specifico per i nostri fini, da una particolare vivacità imprenditoriale che caratterizza, alla luce del turismo e dello sviluppo economico che tale attività ha generato, in particolare il Centro Storico.

Ugualmente utile, in ottica di analisi di contesto, ai nostri fini il dato relativo ai trasporti, ove la presenza di ben due stazioni ferroviarie (Camucia e Terontola) si unisce a due uscite sulla strada statale che collega il casello autostradale A1 (Bettolle) con Perugia ed il suo sistema di collegamento (E45- Collegamenti con Terni- Collegamenti con l'Adriatico)

Tale complessivo contesto rende particolarmente appetibile il nostro territorio per sviluppi imprenditoriali, non estranei purtroppo a fenomeni corruttivi ed insediamenti imprenditoriali sospetti o non graditi.

L'analisi di contesto del Comune non può prescindere dagli aspetti socio-economici della Toscana nell'anno del COVID-19. A livello mondiale il 2020 è stato un anno caratterizzato e condizionato all'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione in forma pandemica del virus SARS-Cov-2. Questa pandemia ha costretto gli Stati ad adottare politiche di sostegno all'economia ed ai cittadini nei settori particolarmente colpiti. Purtroppo l'attuale andamento della diffusione del virus prospetta un 2021 non molto diverso da quanto vissuto a livello nazionale e mondiale nel 2020.

Ciò incide, sommandosi alle criticità che emergono dall'analisi diagnostica del territorio, al quadro macroeconomico. La crisi pandemica ha colpito l'economia della Toscana in una fase di già pronunciato rallentamento: nel 2019 il PIL è aumentato appena dello 0,1 per cento secondo Prometeia, a seguito di una sostanziale stagnazione del terziario. Le stime più recenti dell'istituto per la programmazione economica regionale indicano che per l'anno in corso il PIL potrebbe diminuire di oltre il 10 per cento, un calo di intensità superiore rispetto agli scenari previsivi per il Paese. Vi inciderebbe la maggiore esposizione regionale dei settori soggetti a sospensione dell'attività. (Fonte ANCI Toscana)

Il quadro generale appena indicato va collocato nell'ambito dell'analisi effettuata tramite il QUARTO RAPPORTO SUI FENOMENI CORRUTTIVI E DI RIMINALITÀ ORGANIZZATA IN TOSCANA. ANNO 2019, (elaborato dalla Scuola Normale Superiore di Pisa per conto della Regione Toscana) dal quale emerge quanto segue:

- sussiste una generale tendenza espansiva verso la *“con il consolidarsi di dinamiche di espansione e radicamento criminale delle mafie italiane e straniere nelle regioni del Centro e Nord del paese, anche in contesti territoriali molto distanti, non solo geograficamente, dai cosiddetti territori di origine di queste organizzazioni. La Toscana, pur non emergendo al momento evidenze giudiziarie rispetto ad un radicamento organizzativo tradizionale, si conferma uno dei territori privilegiati dalle mafie per attività di riciclaggio, ma anche per attività criminali più tradizionali, come il traffico di stupefacenti, o per la realizzazione su larga scala di reati economico-finanziari.*
- La strategia criminale perseguita in Toscana *“... ha come obiettivo primario il mantenimento di un elevato grado di mimetismo ambientale, con un interesse più specifico rispetto all’occultamento degli affari illeciti, piuttosto che all’acquisizione di un controllo sui territori. Non si assiste, quindi, a quelle pratiche predatorie tipiche dei territori d’origine del fenomeno, ma a forme più subdole di infiltrazione, nel costante tentativo di ricercare reciprocità di interessi illeciti anche nei settori legali dell’economia regionale.*
- È rilevata una matrice anche straniera di tale criminalità *“... e si tratta spesso di organizzazioni che si formano e che si sviluppano in Italia sfruttando, come accaduto in alcune realtà della Toscana, quelle condizioni ambientali di marginalità economica ed etnica proprie di molte comunità di stranieri in Italia. In assenza di politiche di inclusione, queste comunità possono diventare facile bacino di manodopera criminale e, allo stesso tempo, prime vittime di fenomeni estorsivi su larga scala e di altre forme di grave sfruttamento.*
- Si assiste, secondo tale rapporto, ad una *“...riduzione significativa del recinto di legalità all’interno di ampi settori dell’economia legale, all’interno dei quali la criminalità economica si è fatta sempre più pulviscolare. Il diffondersi di pratiche informali e illegali nel governo di importanti mercati, come quello del lavoro, o nella gestione di settori cruciali per l’elevata movimentazione di risorse, come quello del gioco d’azzardo”.*
- E’ incoraggiante prendere atto che *“ Nel corso del 2019, le istituzioni locali e le amministrazioni dello Stato presenti sul territorio toscano sembrano aver invertito una tendenza nella strategia di risposta, passata ora da un modello proattivo-anticipatorio mediante “ ... Alcune iniziative promosse nel 2019 in Toscana, come la firma di nuovi protocolli di legalità nel settore degli appalti e la costituzione di osservatori specializzati nel monitoraggio di alcuni fenomeni ad elevata pericolosità sociale, come nel caso dell’usura, infatti, dimostrano il tentativo di adottare un diverso modello di risposta antimafia nella regione: non più reattivo, ma proattivo.*
- Estremamente rilevante, e territorialmente significativo, il dato sulle confische ove *“... sono 612 i beni sotto confisca attualmente censiti in Toscana, di questi 550 beni sono immobili (90%), mentre le aziende sono 62 (10%). Seguendo questa direzione metodologica, quindi, il numero totale dei beni è di 489, di cui 429 immobili (88%) e 60 aziende (12%). Di questi 343 sono in gestione, mentre 146 sono stati destinati. Sono 69 i comuni della Toscana che ospitano beni in gestione e/o già destinati (su un totale di 273 comuni). A guidare la classifica regionale è*

il comune di Marciano della Chiana (AR, 41 casi)”.

- Secondo il rapporto DIA riferito al primo semestre del 2019, si assiste, invece, ad un mutamento della strategia criminale di soggetti riconducibili a questo perimetro criminale. Questa strategia solo sporadicamente sarebbe caratterizzata da manifestazioni violente e da attività criminali predatorie, e sempre più spesso mossa, invece, da una logica di occultamento dei tentativi di infiltrazione criminale nell'economia legale, anche quando realizzati con modalità estorsive. Nella relazione si recita che *“[l]e attività criminali legate agli ambiti camorristici in Toscana non forniscono un profilo unitario, risultando distribuite in maniera eterogenea sul territorio regionale, con insediamenti sulla costa tirrenica, nelle province di Grosseto, Arezzo, Prato, Pistoia e Lucca. A fattor comune, si percepisce come la camorra, contravvenendo a quelli che sono in linea generale i propri canoni operativi, stia mirando a mantenere un profilo basso, evitando azioni criminose eclatanti, tali da attirare l'attenzione degli inquirenti” (DIA 2019b:55).*
- La specializzazione dei reati attiene alcuni settori illeciti ove *“... in assenza di insediamenti organizzativi autonomi in Toscana, almeno secondo le evidenze finora disponibili, il riciclaggio e l'occultamento dei capitali illeciti rappresentano la strategia a più basso costo e a maggiore remunerabilità. Si tratta, infatti, di attività tendenzialmente più capital intensive che labour-intensive anche sotto il profilo criminale”.*
- Il mimetismo criminale, quindi, è il presupposto essenziale per poter riciclare in sicurezza gli enormi capitali illeciti, e come ribadito in più occasioni dal Procuratore capo della Direzione distrettuale antimafia di Firenze, il dott. Creazzo *“la mafia in Toscana non ricorre a manifestazioni eclatanti, ma acquisisce settori economici ...Dalle indagini emerge che camorra, 'ndrangheta e Cosa nostra sono ben presenti in Toscana, le inchieste raccontano come le imprese mafiose fossero dentro lo smaltimento dei rifiuti e subappalti appannaggio dei casalesi”*
- Vi è una presa di consapevolezza da parte di tutte le istituzioni locali e nazionali che solo un'azione “pro-attiva”, e non meramente “reattiva”, da parte loro potrebbe facilitare un processo di immunizzazione. Ne conferma l'importanza il dott. Eligio Paolini, procuratore della Repubblica presso la direzione distrettuale antimafia di Firenze, in uno dei tanti dibattiti pubblici tenuti nel corso del 2019: *“Bisogna fare attenzione a dire che si è esenti da un fenomeno come quello delle mafie. Del resto spesso quando intervengono le procure il problema è già ampio. La Toscana è terra di conquista dove è interesse di tutti coloro che partecipano alle organizzazioni criminali che la situazione rimanga quieta. Qui vengono reimpiegati i capitali illeciti, attraverso prestanome e scatole cinesi, in modo da non risalire alle origini. Come diceva Falcone bisogna seguire il denaro [...]”*
- Quanto agli strumenti utilizzabili resta *“L'accesso criminale si concretizzerebbe (b) attraverso il subappalto di piccoli lavori, o se non tramite il subappalto, attraverso (c) la fornitura da parte di imprese criminali di servizi di guardiania dei cantieri, di intermediazione illecita dell'offerta di lavoro illegale negli stessi, di servizi di movimentazione terra.*
- La Toscana è al 9° posto per numero di provvedimenti interdittivi, per un totale di 41 comunicazioni all'ANAC dal 2014 al 2018 (sorprendente il dato ligure con 19 imprese interdette, lontano dai numeri di altre regioni del Centro e Nord simili per penetrazione criminale ed insediamenti organizzativi). Per meglio ponderare l'incidenza del fenomeno rispetto alle dimensioni del territorio di riferimento, è stato calcolato un tasso di aziende interdette su numero

di imprese attive registrate. Si confermano le prime posizioni delle tre regioni con una presenza storica e radicata di organizzazioni di stampo mafioso, così come il significativo dato dell'Emilia Romagna, che si conferma prima regione non meridionale per incidenza del fenomeno. Ponderando per il numero di imprese attive sul territorio, la Toscana scende al 14° posto su scala nazionale, sopravanzata da regioni, come la Liguria o l'Umbria.

- Dati sulle confische sembrano confermare, ad una prima lettura, la diffusa percezione della Toscana come “lavatrice” delle cosche, piuttosto che “mercato di conquista” dove acquisire il controllo, tramite un metodo mafioso, di segmenti del mercato, incluso quello appetibile dei contratti pubblici. Questo spiegherebbe la predilezione per settori a tradizionale vocazione per il riciclaggio, come appunto le attività immobiliari e la ricettività, rispetto, invece, ad altre attività economiche più rivolte alla produzione e alla pubblica amministrazione come quelli manifatturiero, delle costruzioni o dei trasporti/logistica.
- Ancora in tale contesto non è secondario il richiamo al fenomeno dello sfruttamento lavorativo ove sono giunte chiamate da Arezzo al Numero Verde Antitratto Toscana di casi di sfruttamento in aziende contoterziste del distretto orafico di Arezzo. In particolare, all'interno della comunità bengalese e pachistana sarebbero emersi casi di grave sfruttamento in imprese manifatturiere sub-fornitrici di aziende operanti nel settore orafico. Anche in agricoltura, specie in Val Tiberina e val di Chiana, sono state riscontrate in passato situazioni di grave sfruttamento e di arruolamento illegale.
- Quanto agli ambiti di maggiore sensibilità appare sorprendente apprendere dal rapporto che “*...in Toscana è una corruzione dove al centro della scena si collocano attori burocratici piuttosto che politici da un lato, coerentemente con l'attribuzione a dirigenti, manager pubblici e funzionari di una quota crescente di poteri discrezionali di gestione, diffusa anche a livello locale – e questo getta qualche preoccupazione sull'estensione dell'assegnazione degli appalti tramite affidamento diretto, previsto nel 2020 come risposta alla crisi indotta dall'emergenza pandemica dal “decreto semplificazioni”, nonché all'indebolirsi dei meccanismi concorrenziali. Tra gli attori politici, a livello locale sono sindaci e assessori i più coinvolti, mentre tra gli attori istituzionali medici e magistrati sono coinvolti in modo non irrilevante –nell'ottica di una “fuga verso il privato” – si traduce in un frequente coinvolgimento di manager pubblici in vicende di abusi di potere, sia in Italia che in Toscana.*”

Passando da una valutazione generale ad una di specifico contesto, non è secondario rammentare che il nostro Comune durante lo scorso anno è stato interessato da ben tre eventi di particolare rilievo ai nostri fini rispettivamente nell'ambito dei servizi (agli anziani e nei pubblici esercizi) e del turismo di qualità (albergo-spa). I casi sono

- Attività di servizi alberghieri e wellness, con interdittiva antimafia, e relativo provvedimento di cessazione di tutte le attività dal giorno 26/11/2020 - provvedimento di cessazione notificato con prot. 37660 del 24/11/2020
- attività di servizi RSA agli anziani, oggetto di contestazione del Comune mediante provvedimento che imponeva la cessazione totale per assenza di titolo dal 03/04/2020 - provvedimento di cessazione notificato con prot. 8350 del 04/03/2020
- attività di bar, con provvedimento di chiusura a seguito di interdittiva antimafia, e cessazione dell'attività a far data dal 10/06/2020 - provvedimento di cessazione notificato con prot. 17932 del 08/06/2020

Alla luce di tale complessiva analisi è indubbio che le attività a maggior rischio per il Comune di Cortona possono fin d'ora individuarsi in quelle dei pubblici esercizi e servizi a terzi, e quello dell'edilizia-urbanistica e dei tributi, quali ambiti di maggior interesse in tale contesto. Sarà inoltre attenzionata l'attività della nostra partecipata (che gestisce Mattatoio, convegnistica e cimiteri), quello

1.2- Il contesto interno e l'organizzazione del Comune di Cortona

1.2a- Premessa

All'interno della "macchina comunale" è necessario distinguere organi di governo (ai quali competono funzioni di indirizzo politico- amministrativo: Consiglio, Sindaco e Giunta) dagli organi che compongono la struttura burocratica: i Dirigenti e le USA (struttura dirigenziale) e il restante personale dipendente. A questi ultimi, in attuazione del principio di separazione tra i compiti di "governo

a" e quelli di "gestione" (che costituisce attuazione del principio costituzionale di imparzialità di cui all'art. 97 cost.) spettano funzioni di gestione dell'attività amministrativa.

1.2b- Organi politici, politiche dell'ente, strategie e obiettivi

Gli organi politici del Comune di Cortona sono il Consiglio Comunale, il Sindaco e la Giunta.

L'attuale Amministrazione Comunale si è insediata, a seguito delle elezioni amministrative, nell'anno 2019.

Il Consiglio Comunale è l'organo di indirizzo e controllo, ha competenza sugli atti fondamentali dell'ente (art. 42 T.U.E.L.), ha autonomia funzionale e organizzativa, è composto dal Sindaco e da n. 16 consiglieri ed è presieduto da un consigliere eletto tra i consiglieri stessi nella prima seduta del Consiglio, che svolge le funzioni di Presidente del Consiglio.

La Giunta è l'organo esecutivo dell'ente che collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi del Consiglio e svolge attività propositive e di impulso nei confronti del medesimo.

Le politiche dell'ente, i relativi obiettivi strategici e quelli operativi sono descritti nei documenti di programmazione e in particolare: nelle Linee Programmatiche di Mandato del Sindaco, nel DUP (Documento Unico di Programmazione) di competenza del Consiglio Comunale e nel PEG e allegato Piano della Performance di competenza della Giunta, ai cui contenuti si rinvia.

1.2c- Struttura Organizzativa dell'Ente

1.2c- Struttura Organizzativa dell'Ente

La struttura organizzativa del Comune di Cortona, negli ultimi anni, è stata semplificata e ammodernata al fine di renderla maggiormente aderente e funzionale alle finalità dell'amministrazione e agli obiettivi strategici individuati negli strumenti di programmazione dell'ente.

Sono previsti Due dirigenti a tempo indeterminato ed un dirigente da istituire mediante incarico extra-dotazione organica oggetto di specifica progettualità come da Delibera numero 187/2019, mentre le funzioni dell'Ente sono ora determinate mediante organigramma approvato con atto della Giunta Comunale numero 186/2019.

La struttura amministrativa del Comune di Cortona, alla data del 31/12/2020, si compone di:

- n. 1 Segretario Generale
- 124 unità a tempo indeterminato;

- unità a tempo determinato n. 9 di cui attualmente un dirigente ai sensi dell'art. 110 TUEL e nessuno ai sensi dell'art. 90 TUEL.

I dipendenti a tempo pieno sono 125, quelli a tempo part-time sono n. 6 di cui:

- n. 2 dipendente a tempo parziale al 83%
- n. 1 dipendente a tempo parziale al 50%
- n. 2 dipendente a tempo parziale al 60%
- n. 1 dipendente a tempo parziale al 75%

I dipendenti sono suddivisi nelle categorie contrattuali come segue:

- n. 57 unità di categoria B
- n. 38 unità di categoria C
- n. 27 unità di categoria D
- n. 02 unità di Dirigenti.

Il riparto all'interno delle aree risulta il seguente:

AREA AMMINISTRATIVA

- **Responsabile: Segretario Generale**

Dirigente: incarico Dirigenziale extra d.o. ex art. 110

- **NUCLEO di VALUTAZIONE (Esterno)**

Servizi e Uffici	Categorie e profili professionali	Organico
Ufficio di Staff Gabinetto Sindaco	Cat. B/3 Aut./Collab.	1 B/7
TOTALE		1

Servizi e Uffici	Categorie e profili professionali	Organico
Ufficio segreteria, contratti, patrimonio e contenzioso	Cat. C Istr. Amm.	1 C/5
	Cat. B/3 Coll. Amm.	1 B/7
Uffici demografici, elettorali e toponomastica	Cat. C Istr. amm.vo	2 C/5
		1 C/1

	Cat. B/3 Coll. Amm.	1 B/7
Sportelli decentrati e delegazioni, centralino, protocollo	Cat. B/1 esec. amm.	4 B/6 3 B/5 1 B/1
Attività sociali	Cat. D Specialista Amm.	1 D/5
	Cat. D Assistente sociale	2 D/2
	Cat. B/3 Coll. prof. amm.	1 B/7
	Cat. B/1 Esec. amm.	1 B/6
	Cat. B/1 Esecutore polivalente	7 B/6 1 B/3
TOTALE		27

Servizi e Uffici	Categorie e profili professionali	Organico
Attività culturali e di promozione turistica (MAEC, Biblioteca e Archivio), Sport, Cerimoniale	Cat. D Specialista Amm.	1 D/4 1 D/1 1 D/3
	Cat. C Istr. Amm.	1 C/5
	Cat. C Istr. Bibliotecario	1 C/2
	Cat. B/3 Coll. Amm.	1 B/7
	Cat. B/1 Esec. amm.	1 B/5 1 B/1
	Cat. D Istr. Dir. Ed. asil. nido	1 D/2
	Cat. D Spec. Amm.vo	1 D/2
	Cat. C Educatore nido	1 C/5
	Cat. C Istr. amm.	1 C/2

	Cat. B/3 Coll. Amm.	1 B/5
	Cat. B/1 polivalente	9 B/6
TOTALE		22
TOTALE AREA		49

AREA ECONOMICO FINANZIARIA

Dirigente: dott.ssa PAOLA RICCUCCI

Servizi e Uffici	Categorie e profili professionali	Organico
Bilancio e Contabilità Economica	Cat. D Specialista Amm. P.O.	1 D/1
	Cat. C Istr. Cont.	1 C/4
		1 C/2
Gestione del personale	Cat. D Specialista Amm.	1 D/1
	Cat. C Istr. amm.	1 C/3
Economato e Provveditorato	Cat. D Specialista Amm.	1 D/2
	Cat. B/1 Esec. amm.	1 B/6
Tributi	Cat. D Specialista Amm.	1 D/5
	Cat. C Istr. Amm.	2 C/2
	Cat. B/1 Esec. Amm.	1 B/6
Sistemi informativi e statistici	Cat. D Specialista informatico	1 D/5
		1 D/1
Unità Speciale Autonoma Farmacia Responsabile: Coltellini Francesco, P.O.	Cat. D Spec. Farmacista	1 D/5
		3 D/3
	Cat. B/3 Coll. Prof. Amm.	1 B/7
TOTALE (escl. Dirig)		18

UNITA' SPECIALE AUTONOMA DEL SERVIZIO DI POLIZIA MUNICIPALE

Direzione Autonoma (delibera G.C. n° 197/2006)

Direttore: Dott.ssa Parigi Mario su incarico del Sindaco

Servizi e Uffici	Categorie e profili professionali	Organico
Polizia Municipale	Cat. D Spec. Vigilanza	1 D/3
	Cat. C Agente Polizia Municipale	5 C/4
		2 C/3
		1 C/2
	5 C/1	
TOTALE		14

AREA TECNICA

Dirigente: Ing. BRUNI MARICA

Servizi e Uffici	Categorie e profili professionali	Organico
Urbanistica e Pianificazione territorio	Cat. D Spec. Tecnico (P.O.)	2 D/1
	Cat. C Istr. Tecn.	1 C/5
	Cat. B/3 Coll. Amm.	1 B/7
Unità Speciale Autonoma SUAP	Cat. D Spec. Tecnico P.O.	1 D/5
Servizi gestiti: SUAP, URP	Cat. D Spec. Amm.	1 D/3
Responsabile: Giannini Marinella	Cat. C Istr. Amm.	1 C/5
Lavori Pubblici	Cat. D Spec. Tecnico	1 D/1
		1 D/3
	Cat. C Istr. Tecnico	3 C/1
Logistico e Manutentivo	Cat. D Spec. Tecnico P.O.	1 D/2
	Cat. D Spec. Amm.	1 D/3
	Cat. C Istr. Tecnico	1 C/5
		1 C/4

		2 C/2 1 C/1
	Cat. B/3 Coll. Prof. Tecn. Cat. B/1 Esec. amm.	6 B/7 3 B/3 1 B/4 1 B/6
	Cat. B/1 Esec. Tecn.	5 B/6 1 B/5 1 B/2 1 B/1
Ufficio Amm.vo di area	Cat. C Istr. amm. Cat. B/1 Esec. amm.	1 C/1 1 B/6
TOTALE AREA (escluso il dirig.)		40

AREA AMMINISTRATIVA

- **Responsabile: Segretario Generale**

1.2d- I Soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione e le relative attribuzioni

La Giunta comunale è l'organo di indirizzo politico cui compete l'adozione del P.T.P.C. ed il successivo aggiornamento.

Il Sindaco ha nominato, con decreto n 50 del 12/04/2016 (con soluzione di continuità), Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza all'interno del Comune di Cortona il Segretario Comunale dell'Ente, Dott. Roberto Dottori.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T) così come individuato ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della Legge n. 190 del 2012 esercita i compiti attribuiti dalla legge, dal PNA e dal presente Piano, in particolare:

- elabora la proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione ed i successivi

aggiornamenti da sottoporre per l'adozione all'organo di indirizzo politico sopra indicato;

- effettua il monitoraggio sull'attuazione delle misure del Piano, verifica l'efficace attuazione delle stesse e l'idoneità del Piano e ne propone la modifica qualora siano accertate significative violazioni delle prescrizioni o intervengano mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- verifica, d'intesa con le Strutture dirigenziali competenti e con il loro supporto, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività più esposte a rischi corruttivi, secondo i criteri definiti, con regolamento di giunta comunale approvato con delibera di G.C. n. 186 del 28/12/2017 in attuazione dei principi e delle misure individuate nel presente Piano;
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, secondo i criteri definiti nello specifico piano formativo di seguito individuato e descritto (Misura 4 - Formazione) nel presente Piano;
- vigila, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 39 del 2013, sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi, di cui al citato decreto;
- elabora entro il 15 dicembre (o diverso termine successivo stabilito annualmente dall'ANAC) la relazione annuale sull'attività di anticorruzione svolta;
- elabora il documento che prima era denominato Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.) (ora confluito in unico documento con il Piano Anticorruzione e denominato PTPCT) in quanto nominato, con decreto del Sindaco n. 1095 del 12/11/2019 anche Responsabile della trasparenza dell'Ente;
- sovrintende alla diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, al monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, alla pubblicazione sul sito istituzionale e alla comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 190 del 2012 dei risultati del monitoraggio (articolo 15 D.P.R. 62/2013).

La Struttura dirigenziale, composta da Dirigenti e posizioni organizzative incaricate di settori specifici, nell'ambito delle aree di attività di rispettiva competenza, effettuano la mappatura dei processi (procedimenti e attività), partecipano al processo di gestione del rischio e alla successiva elaborazione delle misure di contrasto del rischio. Con l'approvazione del Piano iniziale ed i successivi aggiornamenti annuali le Strutture dirigenziali sono state designate quali *Referenti del Responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione dell'Ente*, secondo le indicazioni contenute nella circolare del D.F.P. n. 1/2013. La loro attività si coordina e si raccorda con quella del Responsabile dell'Anticorruzione dell'Ente, per l'osservanza degli obblighi e degli adempimenti individuati all'articolo 16 del D.lgs. n. 165 del 2001, ai sensi del quale:

- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti (comma 1-bis);
- svolgono attività informativa nei confronti del R.P.C.T. per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo (comma 1-ter);
- vigilano sull'applicazione dei codici di comportamento da parte dei dipendenti appartenenti ai relativi servizi e ne verificano le ipotesi di violazione, ai fini dei conseguenti procedimenti disciplinari, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale, sia quella preventiva in attuazione della misura n. 3 del presente Piano che nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (comma 1-quater);
- controllano, ed eventualmente segnalano, sul corretto adempimento di quanto previsto nel Piano e sul rispetto degli obblighi di legge in tema di integrità e corretta applicazione degli istituti giuridici connessi a trasparenza e prevenzione della corruzione;

- formulano proposte di aggiornamento e implementazione del presente Piano anche in considerazione dell'esperienza, dei risultati del monitoraggio periodico effettuato nell'ambito dei Servizi comunali di competenza e delle istanze e segnalazioni pervenute.

Le Struttura dirigenziale è inoltre referente , con riguardo alle attività considerate a rischio dal presente Piano osservano, in qualità di dipendenti dell'Ente, le misure contenute nel P.T.P.C.T.

Le Struttura dirigenziale dell'Ente, con l'approvazione del presente Piano viene designata come *Referenti del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione* che, nel Comune di Cortona è figura coincidente con il Responsabile dell'anticorruzione, così come stabilisce il D. Lgs. n. 97/2016. In qualità di referenti della trasparenza, le P.O. collaborano con il Responsabile della trasparenza ed in particolare:

- curano gli adempimenti previsti nella parte del presente piano relativo alla Trasparenza;
- segnalano i fabbisogni formativi individuati nei rispettivi Servizi;
- formulano proposte migliorative finalizzate all'innalzamento dei livelli di trasparenza in relazione all'organizzazione, al funzionamento e alle attività dei relativi servizi e dell'ente nel suo complesso;
- formulano proposte ai fini dell'implementazione delle misure facoltative e aggiuntive in materia di trasparenza.

I Referenti del RPCT, individuati nella più volte citata struttura dirigenziale, in materia di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza del Comune di Cortona sono:

- Il Segretario Generale, come da funzioni gestionali relative alla Segreteria Generale, nominato con Decreto del Sindaco numero 8 del 3.7.2019
- Dirigente del Settore Finanziari, dott.ssa Paola Riccucci, nominata con Decreto del Sindaco numero 9 del 3.7.2019
- Dirigente del Settore Tecnico, Ing. Marica Bruni, nominata con on Decreto del Sindaco numero 10 del 3.7.2019
- Dirigente del Settore Governance del Sistema Culturale, Dott.ssa Maria Rosa Quintili come da Decreto del Sindaco numero 30 del 6.5.2020
- Posizione Organizzativa con Funzioni di Unità Speciale Autonoma, Comandante della Polizia Municipale, Dott. Mario Parigi, come da Decreto numero 34 del 27/07/2021;

Ciascun Referente, entro 20 giorni dall'approvazione del presente piano, deve individuare all'interno del proprio servizio, il personale che collaborerà all'esercizio delle suddette funzioni.

La relativa designazione deve essere comunicata al Responsabile della prevenzione della Corruzione e Trasparenza entro i successivi 10 giorni.

Il Nucleo di Valutazione:

- partecipa al processo di gestione del rischio;
- nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti, tiene conto dei rischi e delle azioni inerenti alla prevenzione della corruzione;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (articoli 43 e 44 d.lgs. 33/2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento e sue modificazioni (articolo 54, comma 5, d.lgs. 165/2001);
- L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.) quale unità organizzativa istituita con apposito provvedimento nell'ambito del Servizio Affari Generali e Segreteria, si occupa di:
- svolgere i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (articolo 55 bis d.lgs. n.

165 del 2001);

- 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 ed esprime pareri, sentito il Responsabile dell'anticorruzione dell'ente, in merito all'interpretazione dei contenuti del Codice di Comportamento;
- opera in raccordo con il Responsabile per la prevenzione della corruzione per quanto riguarda le attività previste dall'articolo 15 del D.P.R. 62/2013 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici".

Tutti i dipendenti dell'amministrazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- partecipano all'implementazione delle misure indicate nel P.T.P.C.T. anche in attuazione degli obiettivi del Piano Performance 2021-2023 che prevedono, espressamente, il collegamento con il PTPCT dell'ente;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.T.;
- segnalano le situazioni di illecito ed i casi di personale in conflitto di interessi.

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione osservano per quanto compatibili le misure contenute nel P.T.P.C. e gli obblighi di condotta previsti dai Codici di comportamento.

1.2e- Procedura di adozione e aggiornamento del P.T.P.C.T. del Comune di Cortona.

La predisposizione e l'aggiornamento annuale del presente documento è stata curata dal Responsabile dell'Anticorruzione e Trasparenza e con la partecipazione delle Struttura dirigenziale del Comune di Cortona, per i Servizi di rispettiva competenza.

Nella fase iniziale si è proceduto alla consultazione delle struttura dirigenziale mediante incontri settoriali e specifiche interviste condotte sulla base di domande formulate con specifico riferimento agli adempimenti. Il confronto con le P.O. ha reso possibile una prima generica valutazione del rischio connesso ai vari processi e la proposta di talune misure di mitigazione e contrasto.

Una parte importante del lavoro è stata dedicata alla definizione del processo di gestione del rischio, trattata in un successivo paragrafo, al quale si rimanda per l'illustrazione della metodologia utilizzata. Il lavoro è proseguito con un'attività di analisi e rielaborazione dei dati emersi dal confronto con i soggetti di cui sopra, in base alla quale è stato possibile definire un primo progetto di Piano.

Successivamente il progetto di Piano è stato trasmesso ai Referenti/Struttura dirigenziale per una verifica di coerenza ed eventuali osservazioni. Su tale progetto quindi si è svolto il confronto in apposite riunioni convocate dal Responsabile dell'anticorruzione finalizzate a definire lo schema definitivo di Piano. La proposta definitiva relativa alla mappatura delle aree a rischio e delle misure è stata visionata e condivisa da tutti i Referenti.

Il presente adeguamento annuale, aperto alla consultazione degli stakeholders, focalizza l'attenzione sul completamento della mappatura dei processi e sull'implementazione degli indicatori di attuazione delle misure. Al fine di rendere più snella la struttura del Piano e consentirne una migliore fruibilità da parte degli utenti sono state redatte delle schede che, per ogni processo a rischio, contengono le informazioni prescritte dal PNA.

Il Piano, a seguito dell'adeguamento annuale che verrà approvato da parte della giunta comunale entro il 31/03, verrà comunicato al Consiglio Comunale e al Collegio dei revisori dell'ente.

Dopo l'approvazione è prevista anche adeguata diffusione del Piano mediante pubblicazione nel sito istituzionale dell'Ente - Sezione "Amministrazione Trasparente" - con opportuna segnalazione via mail a ciascun dipendente e illustrazione in apposite sessioni formative (vedi misura trasversale n. 4 Piano della formazione).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione entro il termine indicato dall'ANAC, dovrà redigere, ai sensi dell'art.1 co. 14 della legge n. 190 del 2012, una relazione annuale contenente il rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nel P.T.C., anch'essa pubblicata sul sito web dell'Ente - Sezione "Amministrazione trasparente" - secondo quanto stabilito nel Piano Nazionale Anticorruzione.

1.2f- Tipologia di misure di prevenzione e contrasto

Le misure di prevenzione individuate nel presente Piano si distinguono in:

- misure generali e obbligatorie in base alla normativa di riferimento;
- misure ulteriori, cioè ritenute utili dall'Ente che, con l'individuazione e la riproduzione nel presente Piano, decide di renderle obbligatorie e vincolanti.

Le misure individuate, tanto generali e obbligatorie quanto ulteriori, possono essere poi distinte in:

- misure trasversali e cioè riguardanti la pluralità di servizi dell'Ente, finalizzate a mitigare una pluralità di rischi;
- misure specifiche, cioè rivolte alla prevenzione dei rischi previamente individuati e mappati dall'ente.

Il presente piano contiene, infine, sia l'indicazione delle misure già attuate presso l'Ente, che quelle ancora da implementare nel triennio. Quest'ultime, in quanto contenute in un documento di natura programmatica impongono che il Piano si coordini con gli obiettivi individuati e descritti nel Piano della Performance dell'Ente relativo al triennio di riferimento.

1.2g- Le singole misure trasversali di contrasto

Nelle schede di seguito riportate vengono descritte le misure trasversali adottate dal Comune di Cortona (Misure da 1 a 15):

- Misura 1: Adempimenti di trasparenza
- Misura 2: I Controlli
- Misura 3: I Codici di comportamento
- Misura 4: La formazione e le procedure di selezione dei dipendenti da formare. Piano formativo
- Misura 5: La rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione
- Misura 6: Modifiche a Regolamenti
- Misura 7: Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)
- Misura 8: Monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti
- Misura 9: Monitoraggio dei rapporti Amministrazione/Soggetti esterni
- Misura 10: Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi
- Misura 11: Autorizzazione allo svolgimento di attività ed incarichi extra-istituzionali/conferimento incarichi d'ufficio
- Misura 12: Informatizzazione dei processi e accesso telematico a dati, procedimenti, riutilizzo dei dati
- Misura 13: Cause di incompatibilità nell'assegnazione agli uffici, nel conferimento di incarichi e nella formazione di commissioni
- Misura 14: Divieto di svolgimento di attività successive alla cessazione dal servizio presso la P.A. (ad eccezione del rispetto di quanto disposto dall'art. 5, comma 9, D.L. 95/2012)
- Misura 15: Incompatibilità e inconfiribilità per incarichi dirigenziali e incompatibilità per particolari posizioni

SEZIONE II – LA GESTIONE DEL RISCHIO

- **- La gestione del rischio**

La gestione del rischio può essere definita come l'insieme di tutte le attività che sono realizzate all'interno dell'ente per monitorare ed arginare i rischi di corruzione che potrebbero concretizzarsi e si configura pertanto come lo *strumento* da utilizzare per ridurre le probabilità che un rischio si verifichi.

Il *mezzo* per raggiungere una efficace gestione del rischio è la *pianificazione* della gestione del rischio, che si concretizza, nel nostro caso, nella stesura del Piano di prevenzione della corruzione, dove vengono evidenziati i rischi ed individuate le misure atte a ridurne l'effettiva manifestazione.

Il processo di gestione del rischio, in tutte le sue fasi, ha visto il coinvolgimento dei Responsabili dei Servizi, sotto il coordinamento del Responsabile per la prevenzione della corruzione e con il supporto del gruppo di lavoro all'uopo costituito. Sono intervenuti incontri singoli tra il gruppo di lavoro e ciascun Responsabile di servizio (alla presenza anche di parte dei dipendenti assegnati al medesimo) aventi ad oggetto l'individuazione dei procedimenti e delle attività di specifica competenza, propedeutici tanto alla mappatura dei rischi che all'attuazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicità previsti dal D. Lgs. n. 33/2013 (come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016) il quale, si ricorda, contempla misure di trasparenza in attuazione di quanto previsto dalla L. n. 190/2012.

Il processo di aggiornamento dei procedimenti è stato completato nel 2016, la nuova mappatura dei processi è stata effettuata con il PTPCT 2018 – 2019 e aggiornata con il presente PTPCT.

Successivamente si sono tenuti incontri tra i Dirigenti, il gruppo di lavoro ed il Responsabile per la prevenzione della corruzione al fine di mappare, valutare e trattare i rischi individuati.

Notevoli sono state le difficoltà dovute alla necessità di mettere a sistema tutti gli strumenti di programmazione, obbligatori e/o facoltativi, già in essere nell'ente, con la consapevolezza pertanto di aver iniziato un percorso dinamico, costantemente divenire e da implementare in sede di aggiornamento.

In sede di prima adozione del Piano 2013-2016, il processo per l'individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione si è articolato in tre fasi, contraddistinte come di seguito indicato:

- **Censimento dei processi e procedimenti a “rischio”:** stante l'indisponibilità, a quel tempo, di un repertorio completo di tutti i procedimenti e processi amministrativi dell'Ente e della loro articolazione in fasi/flussi, l'elenco dei procedimenti e delle fasi a rischio individuate con quel documento non aveva la pretesa di esaustività, ma si è concentrato nell'individuazione di un elenco, individuato sulla base dei processi maggiormente rilevanti per frequenza e mole.
- **Analisi del rischio corruttivo:** per ogni processo/procedimento individuato nell'elenco di cui alla lettera a), il rischio di corruzione è stato valutato attraverso la metodologia individuata nel P.N.A. e meglio descritta più avanti (vedi par. “gestione del rischio”) tenendo conto di due elementi, ed in particolare, la probabilità dell'accadimento e l'impatto dell'evento corruttivo. Tali valori numerici, sono stati individuati sulla base della storia dell'Ente, sulla loro percezione relativa da parte di ogni singolo Responsabile di Servizio e della casistica di rilievo presente nella letteratura di materia, non potendo quindi essere assunti come parametri oggettivi e assoluti, ma da valutarsi come indicatori quali-quantitativi;
- **Individuazione delle attività a maggior rischio di corruzione.**

A seguito dei successivi aggiornamenti annuali al PTPCT e in attuazione degli indirizzi applicativi del PNA 2015 e del successivo aggiornamento al PNA 2016 è stata effettuata la mappatura di tutti i processi dell'ente (quindi non solo quelli a rischio), con individuazione delle relative fasi, e descrizione degli input e output di processo. La mappatura suddetta è stata integrata con il presente PTPC e potrà essere integrata ulteriormente, nell'ambito dei successivi aggiornamenti, sulla base dell'esperienza applicativa e dell'attivazione di nuovi processi all'interno dell'ente.

- **- La mappatura dei processi**

La mappatura dei processi consente di *individuare il contesto* all'interno del quale deve essere successivamente sviluppata la valutazione del rischio poiché è finalizzata a rappresentare le attività dell'amministrazione mediante l'insieme delle tecniche utilizzate per identificare i processi organizzativi, nelle proprie attività componenti e nelle loro interazioni con altri processi.

La mappatura dei processi è stata effettuata partendo dall'elenco dei procedimenti amministrativi dell'Ente, approvato con Deliberazione della Giunta Comunale.

Si recepisce la formulazione contenuta nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) che definisce il **processo** come " una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)".

Come indicato nell'aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione del 2015, la mappatura è stata effettuata innanzitutto con riferimento alle aree definite "aree generali", ovvero:

N. Area	Descrizione
1	Erogazione sovvenzioni, contributi e sussidi
2	Autorizzazioni/concessioni/permessi/titoli autorizzatori comunque denominati
3	Attività di controllo e sanzionatoria
4	Procedure di scelta dei contraenti
5	Esecuzione dei contratti
6	Procedure di affidamento di incarichi e collaborazioni
7	Procedure di selezione e valutazione del personale sia interno che esterno
8	Registrazioni e rilascio certificazioni
9	Atti di pianificazione e regolazione
10	Possesso dei requisiti soggettivi da parte dei componenti degli organi di governo e di gestione

La mappatura ha consentito di evidenziare, pertanto, le aree all'interno delle quali si può verificare il rischio per dar corso poi al secondo passaggio, ovvero la valutazione del rischio.

Ogni servizio ha predisposto la tabella della mappatura del rischio, con riferimento alle attività del proprio servizio indicando il processo, o le sue fasi, l'input e l'output di processo e le responsabilità per ciascuna fase.

È stata invece formulata una mappatura del rischio unica per l'area relativa all'affidamento di lavori, servizi e forniture considerando che riguarda trasversalmente tutti i servizi, anche rispetto alle misure che poi saranno implementate.

La valutazione del rischio:

Una volta individuate le aree ed i processi, si è proceduto ad effettuare la valutazione del rischio che si è composta di 3 fasi:

- IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO
- ANALISI DEL RISCHIO
- PONDERAZIONE DEL RISCHIO

Ciò è stato effettuato per ciascun processo o fase del processo precedentemente mappato.

2.2.1- Identificazione del rischio

In questa fase si è proceduto ad identificare, per ciascun processo mappato, il rischio, tenendo conto delle peculiarità del nostro ente che non ha visto personale condannato in sede penale per reati di corruzione né l'irrogazione di sanzioni a seguito di procedimento disciplinare negli ultimi anni.

L'identificazione è stata supportata dall'utilizzo dei criteri riportati nell'allegato 5 del Piano Nazionale Anticorruzione 2013 (P.N.A.2013). In sede di definizione delle tabelle dei procedimenti amministrativi nel corso dell'anno 2020 l'Ente intende attuare una nuova ponderazione, anche in corso d'anno, di tale contesto.

2.2.2- Analisi del rischio

Nel PNA 2019, A.N.A.C. ha integralmente superato la metodologia precedentemente individuata nell'allegato 5) al P.N.A. 2013 - che espressamente invita a non più considerare come riferimento metodologico da seguire: suggerisce, pertanto, di finalizzare l'analisi di esposizione al rischio dei vari processi mediante:

- l'utilizzo di un approccio di tipo valutativo;
- l'individuazione dei criteri di valutazione;
- la rilevazione dei dati e delle informazioni;
- la formulazione di un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

In tale approccio **qualitativo**, l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri e dette valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono necessariamente la loro rappresentazione finale in termini numerici.

La stima del livello di esposizione al rischio è stata quindi compiuta facendo riferimento ai seguenti indicatori:

- **livello di interesse esterno**, al fine di rilevare la presenza di interessi, anche economici, del destinatario del processo;
- **discrezionalità del decisore interno**, al fine di determinare il maggiore o minore grado di discrezionalità del processo decisionale;
- **presenza di eventi corruttivi in passato**, ricorrendo i quali si determina un aumento del rischio per quei processi e attività già oggetto di fenomeni corruttivi;
- **opacità del processo decisionale**, per rilevare la tracciabilità e la trasparenza dell'attività decisionale collegata al processo;
- **collaborazione del responsabile del processo** nella formazione, applicazione e monitoraggio del piano, potendo, la mancata collaborazione del responsabile, essere indice di opacità e far quindi aumentare il rischio corruttivo;
- **esistenza di misure di prevenzione e trattamento del rischio**, la cui presenza si associa ad una minore probabilità di fenomeni corruttivi.
- **rischio riciclaggio**, per monitorare quali processi o fasi di processo possano essere strumento di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite.

La valutazione è espressa in termini di Alto/Medio/Basso per gli indicatori di cui ai precedenti punti 1), 2) e 4) e di SI'/NO per gli altri. Al termine della valutazione è espresso un giudizio sintetico di complessiva esposizione al rischio, che non rappresenta la media dei giudizi espressi relativamente ai singoli indicatori, ma tiene conto del valore più alto rilevato nell'attività di valutazione.

Alla rilevazione del rischio riciclaggio (punto 7) è associata una valutazione in termini di Alto, pertanto, tutti i processi per i quali è rilevato tale rischio riportano un giudizio sintetico di Alto, indipendentemente dalla valutazione ricevuta dagli altri indicatori, **al fine di far prevalere anche nella valutazione sintetica un approccio di tipo qualitativo.**

2.2.3- La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ogni processo, si procede alla ponderazione: verranno trattati, come previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), dapprima i rischi più elevati che sono quelli che rientrano nella fascia Elevati ed emersi nelle aree a rischio obbligatorie, successivamente quelli di livello inferiore rilevati nelle aree facoltative.

Tale ponderazione avviene secondo quanto disposto nell'allegato B del presente piano ed è determinata all'applicazione complessiva di quanto indicato al precedente punto.

- **- Il trattamento del rischio**

Il trattamento del rischio è la fase nella quale sono state individuate le misure che si rendono necessarie per poter arginare la possibilità che il rischio si concretizzi.

Le misure si distinguono in obbligatorie ed ulteriori (facoltative), in trasversali e specifiche: quelle obbligatorie sono espressamente previste dal legislatore ed analizzate nelle Tavole Misura 1 a 15.

Nell'ente sono già implementate anche altre misure ulteriori, tra quelle peraltro suggerite anche negli allegati al P.N.A., ovvero:

- è istituita presso l'Ente la conferenza delle Strutture dirigenziali e consente di far circolare il flusso delle informazioni per gestire in maniera organica le varie funzioni dell'Ente;
- viene valorizzato il ruolo di controllo del Nucleo di Valutazione e del Collegio di Revisione, quali importanti strumenti di controllo indiretto.

- **- Monitoraggio**

Il monitoraggio sulla attuazione ed efficacia delle misure indicate nel piano vede il coinvolgimento del Responsabile per la prevenzione della corruzione e di tutte le Strutture dirigenziali.

Il sistema di monitoraggio è così di seguito articolato:

- Misure di prevenzione specifiche

Il monitoraggio sul rispetto delle misure di prevenzione specifiche previste dal Piano di Prevenzione della Corruzione sarà svolto con cadenza semestrale in sede di controlli interni.

- Misure di prevenzione trasversali

Il monitoraggio sull'implementazione delle misure trasversali, in considerazione della carenza di personale, sarà svolto con cadenza annuale (periodo novembre – dicembre) a cura del Responsabile per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione, tramite invio ai Responsabili di una scheda tipo da compilare a loro cura e restituire allo stesso RPCT.

Per consentire un efficace controllo sul rispetto della tempistica di implementazione delle misure per ciascuna di esse è stato individuato, nel presente Piano, il Servizio competente all'attuazione.

I Responsabili coinvolti sono stati adeguatamente informati.

- Monitoraggio specifico rispetto misure di prevenzione su procedure negoziate

In considerazione della particolare esposizione a rischi corruttivi delle procedure negoziate, era stato previsto, da parte del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, con il supporto del gruppo di lavoro sopraccitato, la verifica puntuale degli operatori economici invitati a partecipare alla procedura di gara o destinatari di affidamenti diretti, al fine di controllare il rispetto del principio di rotazione.

I relativi esiti verranno riportati nella relazione annuale sui controlli interni.

- **- Le responsabilità**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione risponde per responsabilità dirigenziale nel caso di mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della l. n. 190, nel caso in cui si verificano ripetute violazioni al piano e per omesso controllo.

Si aggiunge alla responsabilità dirigenziale anche quella amministrativa e disciplinare nell'ipotesi che un dipendente venga condannato in via definitiva per un reato di corruzione se il Responsabile per la prevenzione della Corruzione non dimostri di aver predisposto il piano e soprattutto vigilato sulla sua applicazione.

Si rammenta che è prevista anche la responsabilità, in capo al Responsabile della prevenzione, ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013 (in qualità di responsabile – anche - della trasparenza) che prevede una responsabilità per la violazione degli obblighi di trasparenza.

Con riferimento alle Strutture dirigenziali, individuate quali Referenti in materia di anticorruzione e di trasparenza, l'art. 1, comma 33, L. n. 190 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione dei dati, con riferimento agli obblighi di pubblicazione previsti anche dal d. lgs. n. 33/2013 comporta responsabilità dirigenziale delle informazioni di cui al comma 31.

Le Strutture dirigenziali sono tenute a vigilare sull'osservanza del Codice di Comportamento da parte del personale loro assegnato.

Da parte dei dipendenti, la violazione delle misure di prevenzione e contrasto alla corruzione contemplate dal presente piano, ai sensi dell'art. 1 comma 14 della l.n.190/2012, costituisce illecito disciplinare e come tale può essere sanzionato.

Da ultimo si segnala il sistema sanzionatorio introdotto dalla legge 30/11/2017 n. 179 in materia di Whistleblowing.

Sezione III- PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E PER L'INTEGRITÀ

Premessa

Nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione la trasparenza riveste un ruolo centrale nei confronti dei cittadini e dell'intera collettività poiché rappresenta uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, come sancito dall'art. 97 della Costituzione, favorendo il controllo sociale sull'azione amministrativa e promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico (Misura 1: Adempimenti di trasparenza).

Con l'entrata in vigore del D. Lgs. 14.03.2013 n. 33 (Cosiddetto Testo unico della trasparenza) avente ad oggetto il *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

Con tale norma il legislatore ha inteso introdurre nell'ordinamento uno strumento di riordino della materia disciplinata, fino all'entrata in vigore del predetto testo unico, da disposizioni eterogenee tra loro per contenuto e ambito soggettivo di applicazione, armonizzando così il complesso normativo succedutosi negli anni.

I pilastri su cui si basa il decreto il D. Lgs n. 33/2013 (riordino degli obblighi fondamentali di pubblicazione, uniformità degli obblighi e delle modalità di pubblicazione per tutte le PA, definizione dei ruoli, responsabilità e processi in capo alle pubbliche amministrazioni e agli organi di controllo, accesso civico) sono volti a rafforzare la trasparenza quale efficace strumento di lotta alla corruzione.

Tale decreto legislativo è stato recentemente modificato ed integrato dal Dlgs. N. 97 del 25 maggio 2016.

A seguito della modifica apportata al D. Lgs 33/2013 dal D. Lgs 97/2016, è cambiato il concetto di trasparenza intesa come “accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa”.

- **Accesso civico:**

Con il nuovo decreto il Legislatore ha introdotto il FOIA (Freedom of information act) ovvero il meccanismo analogo al sistema anglosassone che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare.

L'accesso civico, il meccanismo previsto dal Foia e l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 22 e ss. della L. n. 241/90 e s.m.i. sono strumenti differenziati a disposizione del cittadino, al quale, in particolare tramite la trasparenza ha uno strumento per verificare ed arginare fenomeni di corruzione per controllare la legittimità dell'azione amministrativa ed il corretto utilizzo delle risorse pubbliche tramite l'accessibilità totale alle informazioni relative all'organizzazione ed alle attività delle pubbliche amministrazioni.

In tal modo è favorita l'attuazione di "forme diffuse di controllo" sul reale perseguimento delle funzioni istituzionali e sulla correttezza dell'esercizio della funzione pubblica.

Il Comune di Cortona ha introdotto, di recente, la disciplina relativa alla gestione del procedimento di "accesso civico" nelle due forme (semplice e generalizzato) istituendo anche il registro per il monitoraggio delle relative istanze e dello stato di avanzamento delle procedure di accesso (regolamento comunale).

- **La qualità dei dati.**

Un capitolo a parte il legislatore dedica alla qualità dei dati e alla pertinenza delle informazioni (CAPO I-TER - Pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti). Si chiede, in particolare, *"Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione. 5. Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili all'amministrazione di appartenenza. Non sono invece ostensibili, se non nei casi previsti dalla legge, le notizie concernenti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d) del decreto legislativo n. 196 del 2003"*.

Rimane il termine di 5 anni per la conservazione dei dati pubblicati, salvo diversi casi individuati dall'ANAC che potrà prevedere termini inferiori.

Nell'ottica della semplificazione arriva anche il disposto che prevede la possibilità di inserire collegamenti ipertestuali laddove il dato, il documento o l'informazione sono pubblicati in una sezione diversa del sito dell'ente (Art. 9).

- **L'ANAC**

Il ruolo assunto da Anac diventa sempre più incisivo anche sull'azione sanzionatoria (Art. 45-48). Anzitutto l'Anac *"può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. In questi casi, l'accesso ai dati nella loro integrità è disciplinato dall'articolo 5"*.

Si introduce, in buona sostanza, il principio della *"soft law but law"* che – come successo anche per la riforma dello scorso aprile del Codice degli appalti, introduce come atto di indirizzo di livello generale (e dunque valevole erga omnes ai sensi della L. 400/88) l'adozione delle Linee Guida Anac alle quali sono demandate le sanzioni oltre la regolamentazione di taluni aspetti individuati nella riforma.

- **Banche dati**

Un'importante novità riguarda anche l'introduzione della pubblicazione delle banche dati che assorbe l'obbligo di pubblicazione previsto dal decreto 33 riformato. In particolare l'art. 9-bis prevede che "Le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B pubblicano i dati, contenuti nelle medesime banche dati, corrispondenti agli obblighi di pubblicazione di cui al presente decreto, indicati nel medesimo, con i requisiti di cui all'articolo 6, ove compatibili con le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati. Nei casi di cui al comma 1, nei limiti dei dati effettivamente contenuti nelle banche dati di cui al medesimo comma, i soggetti di cui all'articolo 2-bis adempiono agli obblighi di

pubblicazione previsti dal presente decreto, indicati nell'Allegato B, mediante la comunicazione 'dei dati', 'delle informazioni' o 'dei documenti' da loro detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati, informazioni o documenti, ferma restando la possibilità per le amministrazioni di continuare a pubblicare sul proprio sito i predetti dati purché identici a quelli comunicati alla banca dati".

1.1- La normativa di riferimento per gli obblighi di pubblicazione

La disciplina della trasparenza Amministrativa si fonda sulle seguenti normative:

- L'art 1 comma 9 lett. f della legge 6 novembre 2012 n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" secondo cui il piano anticorruzione individua specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;
- Il D. Lgs 33/2013, come modificato dal Dlgs 97/2016 nella parte a riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;
- Il D. Lgs. 150/2009 che all'art. 11 dà una precisa definizione della trasparenza, da intendersi come "*accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità*";
- Il Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, D. Lgs n. 82 del 07.03.2005 (con le modifiche ed integrazioni introdotte dal decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, e dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138), che traccia il quadro legislativo entro cui deve attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa e sancisce veri e propri diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le amministrazioni.

Alle sopracitate norme di legge si aggiungono le delibere già adottate dall'ANAC per disciplinare le modalità applicative del testo unico sulla trasparenza amministrativa (D.lgs. 33/2013) oltre a quelle adottate sempre dall'ANAC in seguito all'emanazione del D. Lgs. 97/2016, in particolare:

- la Delibera n. 1309 del 28.12.2016 "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013*;
- la Delibera 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. 97/2016*";
- La Delibera ANAC n. 241 dell'8 marzo 2017 "*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del D.lgs. 33/2013 "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali" come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016*";
- la delibera ANAC n. 382 del 12 aprile 2017 "*Sospensione dell'efficacia della delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art.14 co.1 lett. c) ed f) del D. Lgs. n. 33/2013 per tutti i Dirigenti pubblici, compresi quelli del SSN*".

1.2- I soggetti istituzionali coinvolti per l'attuazione della trasparenza

La vigilanza sulla corretta e tempestiva attuazione degli adempimenti in materia di trasparenza è garantita dall'attività di controllo del **Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza**, individuata nella persona del Segretario Generale dell'Ente, che effettua anche il controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa

vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Tale figura, curando l'aggiornamento del Piano triennale della prevenzione della corruzione e trasparenza, controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico, segnalando, proporzionalmente alla gravità della violazione, agli organi competenti (organi di indirizzo politico, OV, ANAC, ufficio dell'Ente per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari) eventuali casi di inadempimento o adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione. Spetta ancora al predetto Responsabile segnalare gli inadempimenti riscontrati in materia di trasparenza al vertice politico dell'amministrazione ed all'OV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

- **I Referenti della Trasparenza individuati, nella Struttura dirigenziale (singoli Dirigenti e posizioni organizzative)**
- **Il NDV a cui compete verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza** e quelli indicati nel Piano della performance valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. Esso, al pari degli altri soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione della performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e delle Struttura dirigenziale dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.
- **L'ANAC**, anche in qualità di Autorità nazionale anticorruzione, chiamata a controllare l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente esercitando poteri ispettivi e ordinando l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.

1.3– Gli obiettivi strategici in materia di trasparenza (art. 10 comma 1 del D. Lgs. n. 33/2013)

Con il D. Lgs. n. 97/2016 il legislatore ha posto l'accento sulla necessità di assicurare il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel Piano, quelli degli altri documenti di natura programmatica e strategico - gestionale dell'amministrazione e il Piano della performance, e ciò al fine di garantirne la coerenza e l'effettiva sostenibilità.

I principali obiettivi strategici saranno quindi i seguenti:

- **Promozione di maggiori livelli di trasparenza**, attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti maggiori rispetto a quelli previsti dal D. Lgs. n. 33/2013, secondo le modalità meglio descritte nel prospetto relativo agli adempimenti in materia di trasparenza;
- **Accessibilità**, legata alla qualità dei dati oggetto di pubblicazione, e quindi alla loro integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità;
- **Diritto di accesso, accesso civico semplice e generalizzato**, rendendo accessibili in ogni momento agli interessati le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase;
- Il Comune riconosce ed assicura a chiunque il diritto di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati, nei casi in cui tale obbligo sia stato omissso da parte dell'Amministrazione (accesso civico semplice) nonché il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (accesso civico generalizzato).

1.4- I contenuti della sezione amministrazione trasparente

I dati oggetto di pubblicazione, ai sensi del testo unico sulla trasparenza, come modificato dal D. Lgs.

97/2016, sono contenuti nell'apposita sezione del sito internet dell'Amministrazione (<http://www.comunedicortona.it/trasparenza>), denominata "Amministrazione Trasparente".

La sezione "Amministrazione trasparente" è posta nella *home page* del Comune, in posizione facilmente raggiungibile attraverso un link ed è organizzata in sotto-sezioni denominate conformemente agli allegati del testo unico sulla trasparenza, all'interno delle quali sono inseriti i documenti, le informazioni e i dati prescritti dal D. Lgs. 33/2013, come modificato ed integrato dal D. Lgs 97/2016.

L'Amministrazione non applica filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente".

All'interno della sezione "Amministrazione Trasparente" vi sono le seguenti sotto-sezioni, con i sottotitoli dati, informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione generale (prima obbligatoria) e quelli facoltativi:

- gli atti di carattere normativo e amministrativo generale
- l'organizzazione dell'ente
- i componenti degli organi di indirizzo politico
- i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza
- la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato
- il personale non a tempo indeterminato
- gli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici
- i bandi di concorso
- la valutazione della performance e la distribuzione dei premi al personale
- la contrattazione collettiva
- gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, le partecipazioni in società di diritto privato
- i provvedimenti amministrativi
- i dati aggregati relativi all'attività amministrativa
- i controlli sulle imprese
- gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati
- l'elenco dei soggetti beneficiari
- l'uso delle risorse pubbliche
- il bilancio preventivo e consuntivo, il Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio nonché il monitoraggio degli obiettivi.
- i beni immobili e la gestione del patrimonio
- i servizi erogati
- i tempi di pagamento dell'amministrazione
- i procedimenti amministrativi e i controlli sulle dichiarazioni sostitutive, l'acquisizione d'ufficio dei dati
- i pagamenti informatici
- i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
- i processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche
- l'attività di pianificazione e governo del territorio
- le informazioni ambientali.

I dati oggetto di pubblicazione ai sensi del D. Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016 e come precisato dall'A.N.A.C. con la Delibera n. 1310 del 28/12/2016 sono pubblicati dall'Ente su base della griglia degli obblighi di pubblicazione diffusa dall'A.N.A.C. (allegata alla citata Delibera) rispetto alla quale l'Ente ha effettuato le pubblicazioni obbligatorie ed ha previsto ulteriori dati oggetto di pubblicazione, il tutto secondo quanto meglio rappresentato nell'Allegato 3 al presente Piano.

1.5- Le forme osservate dall'Ente per pubblicare nella sezione amministrazione trasparente

Le informazioni, i dati e i documenti che l'Ente ha l'obbligo di pubblicare devono avere determinate

caratteristiche funzionali al conseguimento degli obiettivi a cui la normativa sulla trasparenza tende e garantisce l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

I Funzionari con Posizione Organizzativa garantiscono, per il tramite di personale appositamente individuato come "addetto alla pubblicazione", che le informazioni, i documenti e gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria siano pubblicati:

- in forma chiara e semplice, tali da essere facilmente comprensibili al soggetto che ne prende visione;
- completi nel loro contenuto e degli allegati costituenti parte integrante e sostanziale dell'atto;
- con l'indicazione della loro provenienza e previa attestazione di conformità all'originale in possesso dell'amministrazione;
- tempestivamente;
- per un periodo di conservazione imposto ex lege di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo;
- in formato aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D.Lgs. 82/2005 e saranno comunque riutilizzabili ai sensi del D. Lgs. 196/2003, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

Nel caso in cui non sia stato adempiuto un obbligo di pubblicazione poiché non si è verificata la fattispecie indicata dalla legge (ad es. non siano stati conferiti incarichi di collaborazione, etc.) occorre darne comunque evidenza.

1.6- L'accesso civico

Viene introdotto il nuovo Capo 1-bis al D. Lgs. 33/2013, dal titolo "*Diritto di accesso a dati e documenti*", per come modificato con l'articolo 6 del D. Lgs. 97/2016 riscrive l'art. 5 del D. Lgs. 33/2013 e introduce un nuovo articolo, il 5-bis.

Sono previste due tipologie di accesso civico e precisamente:

1) la prima, disciplinata dal comma 1 dell'art. 5, che testualmente recita: "*L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*".

Si tratta del già vigente istituto dell'accesso civico, con relativa istanza da indirizzare al Responsabile della trasparenza dell'Ente, quando dati, informazioni ed atti, oggetto di pubblicazione obbligatoria nella sezione "Amministrazione trasparente" non risultano essere stati pubblicati.

Comporta il diritto del cittadino di vedere pubblicato tutto ciò che in base al D. Lgs. 33/2013 debba essere oggetto di pubblicazione (pertanto interviene in un momento patologico, ovvero quando la p.a. sia inottemperante al suddetto adempimento). Se ne deduce agevolmente che l'accesso civico è limitato ai soli dati, documenti e informazioni che vanno pubblicati.

La seconda, disciplinata dal comma 2, dell'art. 5 (vera novità), che testualmente recita "*Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione** ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.*"

L'accesso civico diviene più esteso rispetto a quello disciplinato dal comma 1 perché prevede che ogni cittadino possa accedere a dati e documenti in possesso della Pubblica Amministrazione a prescindere dalla obbligatorietà di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente.

I limiti previsti e per i quali l'accesso (motivatamente) può essere rifiutato discendono dalla necessità di tutela "di interessi giuridicamente rilevanti" secondo quanto previsto dall'art. 5-bis.

Secondo l'art. 46, inoltre, "il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili".

La norma, pertanto:

- conferma per ogni cittadino il libero accesso ai dati ed ai documenti elencati dal decreto legislativo 33/2013 ed oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("ulteriore") rispetto a quelli da pubblicare in "amministrazione trasparente".

Significative sono le differenze con l'accesso tradizionale di cui all'art. 22 e seguenti della legge 241/1990 (che rimane in vigore), limitato ai soli documenti e non anche ai dati e alle informazioni, che richiede la presenza di un interesse differenziato da parte del cittadino, ovvero un interesse diretto, concreto e attuale.

Procedimento

L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica o in forma cartacea.

Nel caso di accesso civico di cui al comma 2 (FOIA), l'istanza è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- al Settore che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- alla Segreteria generale (indicata nella sezione "Amministrazione trasparente") solo qualora il cittadino non conosca il settore che detiene gli atti richiesti.

Le risposte all'istanza di cui all'art. 5, comma 2, saranno date direttamente al cittadino dal Settore competente che detiene gli atti ed inviate per conoscenza anche alla Segreteria Generale. Laddove gli elementi richiesti coinvolgono più settori, il riscontro al cittadino sarà competenza di quello che detiene il provvedimento finale.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è di regola gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su altri supporti. Una volta effettuata la richiesta, la PA dovrà rispondere sempre entro 30 giorni e, se vorrà negare le informazioni richieste, dovrà farlo con «provvedimento espresso e motivato». In caso di diniego totale o parziale dell'accesso, si potrà presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione, che dovrà decidere con un provvedimento motivato entro il termine di venti giorni; in alternativa potrà rivolgersi, al difensore civico regionale.

In caso di individuazione di controinteressati al rilascio della documentazione richiesta, gli stessi vanno coinvolti nel procedimento, con i tempi e le modalità indicati nel novellato art. 5.

1.7- Le sanzioni

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, nonché eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio, salva comunque l'ipotesi di applicazione delle sanzioni per casi specifici contemplati all'art. 47 del D. Lgs n. 33/2013.

1.8- Il monitoraggio

Si procederà al controllo, a campione o per valutazioni generali attuate anche all'interno di ordinari monitoraggi, sul rispetto degli obblighi di pubblicazione indicati nell'allegato 3), i contenuti della sezione "Amministrazione trasparente"; in base all'esito dei controlli effettuati il Responsabile della trasparenza provvede a chiedere delucidazioni e chiarimenti sulle situazioni di criticità emerse e a fornire indirizzi e direttive alle Strutture dirigenziali.

Nonostante la completezza dei dati attualmente pubblicati, l'evoluzione normativa nei settori specifici oltre che in quello della trasparenza determina la necessità di una costante attenzione ai contenuti e di un confronto collaborativo con gli uffici che devono provvedere all'aggiornamento.

Occorre inoltre considerare la complessità dell'attività di aggiornamento della sezione dal momento che necessita di una continua attenzione a vari elementi: gli interventi ANAC, quelli del Garante della Privacy, il confronto con altri enti oltre che con gli uffici competenti individuati.

Altro elemento oggetto di monitoraggio è rappresentato dal tipo di formato per la pubblicazione: secondo l'art. 7 del D. Lgs. 33/2013, i documenti, le informazioni e i dati devono essere pubblicati in formato di tipo aperto che risulta difficilmente realizzabile per alcuni documenti. Uno dei principali obiettivi prefissati per il triennio 2021/2023 è l'analisi in merito all'accessibilità e riutilizzabilità dei dati pubblicati.

SEZIONE IV - DISPOSIZIONI FINALI

Per quanto non espressamente previsto o disciplinato nel presente Piano si rimanda alla normativa vigente, in particolare alla L. 190/2012 e ai provvedimenti emanati in attuazione al Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), nonché alle deliberazioni ANAC al Codice di Comportamento Nazionale e a quello integrativo del Comune di Cortona.

Le misure previste nel presente piano, che riguardano aspetti collegati all'organizzazione, e pertanto di competenza della Giunta Comunale devono intendersi come integrative del Regolamento sull'Organizzazione dei Servizi e degli Uffici che disciplina anche le procedure concorsuali pur dovendo essere successivamente rivisitato per armonizzarlo e renderlo maggiormente organico.

Le misure che dovranno essere regolamentate con atto di competenza consiliare debbono comunque trovare immediata applicazione in quanto l'approvazione del presente piano costituisce atto di indirizzo per l'attività dei servizi, e debbono essere recepite, con la tempistica ivi prevista, negli appositi regolamenti.