

2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

2.3.1 PARTE GENERALE

Premessa

La presente sottosezione è stata elaborata tenendo conto degli aggiornamenti al Piano Nazionale Anticorruzione 2022 ed in particolare della delibera n. 605 del 19 dicembre 2023 e della più recente deliberazione n. 31 del 30 gennaio 2025, con le quali il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione ha predisposto gli aggiornamenti al PNA 2022, approvato dal Consiglio il 16 novembre 2022.

L’Autorità, con gli ultimi aggiornamenti del PNA 2022, conferma le attenzioni da porre ai contratti pubblici, a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Codice, individuando i primi impatti sulla predisposizione di presidi di anticorruzione e trasparenza. La disciplina dei contratti pubblici è stata innovata nel corso del 2023, dal D. Lgs 31 marzo 2023 n. 36, intervenuto in costanza di realizzazione degli obiettivi del PNRR/PNC e in un quadro normativo che, come indicato nel PNA 2022, presenta profili di complessità per via delle numerose disposizioni derogatorie via via introdotte.

L’Autorità conferma la parte speciale del PNA 2022 dedicata ai contratti pubblici considerandola ancora attuale. Gli ambiti di intervento dell’Aggiornamento 2023 al PNA 2022 sono circoscritti alla sola parte speciale del PNA 2022 e, in particolare:

- alla sezione dedicata alla schematizzazione dei rischi di corruzione e di maladministration e alle relative misure di contenimento, intervenendo solo laddove alcuni rischi e misure previamente indicati, in via esemplificativa, non trovino più adeguato fondamento nelle nuove disposizioni (cfr. tabella 1, § 4.);
- alla disciplina transitoria applicabile in materia di trasparenza amministrativa alla luce delle nuove disposizioni sulla digitalizzazione del sistema degli appalti e dei regolamenti adottati dall’Autorità, in particolare quelli ai sensi degli artt. 23, co. 5 e 28, co. 4 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. rispettivamente le delibere ANAC nn. 2611 e 2642 del 2023).

Nella redazione sono stati considerati gli esiti dei monitoraggi del precedente anno, rinvenibili nella relazione 2024 redatta dal RPCT, pubblicata in “Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti” del sito istituzionale dell’Ente. Si sono inoltre rivisitati i processi trasversali, rivedendoli, con riferimento all’indicazioni di ANAC contenute nella delibera sopra citata n. 605/2023 per la parte dei Contratti Pubblici.

In collaborazione con la struttura dell’Ente, sono stati definiti gli obiettivi strategici in materia della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, al fine di garantire l’integrazione tra la presente sottosezione e la sezione performance del PIAO.

La Prevenzione della Corruzione inoltre contribuisce a generare valore pubblico, orientando correttamente l’azione amministrativa.

I soggetti coinvolti

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT)

Per questo Ente il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza è il Segretario Generale, dott Marcello Nuzzo, nominato con decreto del Sindaco n. 29 del 18 marzo 2024.

In ragione del sottodimensionamento dell'organico, non vi è una specifica struttura organizzativa di supporto al RPCT, ma tutti i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT il necessario supporto, come specificato nel proseguo.

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio. Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio. Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di tutti gli attori all'interno dell'organizzazione. Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

Di seguito, si espongono i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio corruttivo, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso.

Organi di indirizzo politico

Compiti:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi, delle strategie dell'amministrazione e degli obiettivi strategici, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, attraverso l'introduzione di misure organizzative e disponibilità di risorse umane e digitali adeguate che assicurino al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.

Responsabili di settore/ titolari di incarichi di EQ

Compiti:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative; - partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio, il monitoraggio delle misure e quant'altro necessario nel processo di gestione del rischio di corruzione; - curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale;
- tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

Nucleo di Valutazione

Compiti:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi; - favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo;
- esercitare le funzioni ed esprimere i pareri previsti e collegati alle norme in materia di anticorruzione, trasparenza e Codice di comportamento dei dipendenti.

Personale dipendente

Compiti:

- Partecipa attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, all'attuazione delle misure di prevenzione programmate.

Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante (RASA)

Compiti:

- Il Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante è individuato, per quanto riguarda la Stazione Appaltante Comune di Bovolone, nell'Arch. Giulia Rossato, nominata con Decreto del Sindaco n. 22 del 4 aprile 2022, incaricata della verifica e/o compilazione e successivo aggiornamento annuale delle informazioni e dei dati identificativi.

Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD)

Compiti:

- Il regolamento sui procedimenti disciplinari, approvato con deliberazione di Giunta n. 234 del 29 dicembre 2022, prevede la costituzione dell'UPD in forma collegiale e composto da Segretario generale, Responsabile Settore Ragioneria e Finanze, Responsabile Settore Affari generali, Gare e Contratti, coadiuvati da un segretario verbalizzante individuato di volta in volta e senza diritto di voto. Qualora interessato al procedimento disciplinare sia uno dei Responsabili di Settore lo stesso è sostituito da altro Responsabile nominato dal Sindaco. Analogamente si procede alla sostituzione in caso di assenza o impedimento di uno o più dei componenti.

Il processo e le modalità di predisposizione della sezione anticorruzione

Nella predisposizione della presente sezione, oltre a quanto precisato nella premessa, è stato attuato un coinvolgimento degli stakeholders attraverso la pubblicazione, in data 16 gennaio 2025, di un avviso preventivo sul sito istituzionale dell'ente finalizzato all'acquisizione di eventuali proposte ed osservazioni utili a migliorare la strategia complessiva di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

Le metodologie, le fonti ed i riferimenti utilizzati saranno inoltre declinati più in dettaglio nei paragrafi che seguono.

2.3.2 ANALISI DEL CONTESTO

Attraverso l'analisi del contesto l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

- evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
- come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Occorre precisare che per l'Ente, atteso il numero di abitanti residenti, il rischio che viene in rilievo è quello di decisioni assunte dall'apparato burocratico e/o dall'apparato politico in situazioni di conflitto di interesse o comunque in un'ottica di "favore" nei confronti di quanti, comuni cittadini, imprese e associazioni presenti sul territorio, a vario titolo, entrano in relazione con l'Ente stesso.

Da un punto di vista operativo, l'analisi prevede sostanzialmente due tipologie di attività:

- 1) l'acquisizione dei dati rilevanti;
- 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

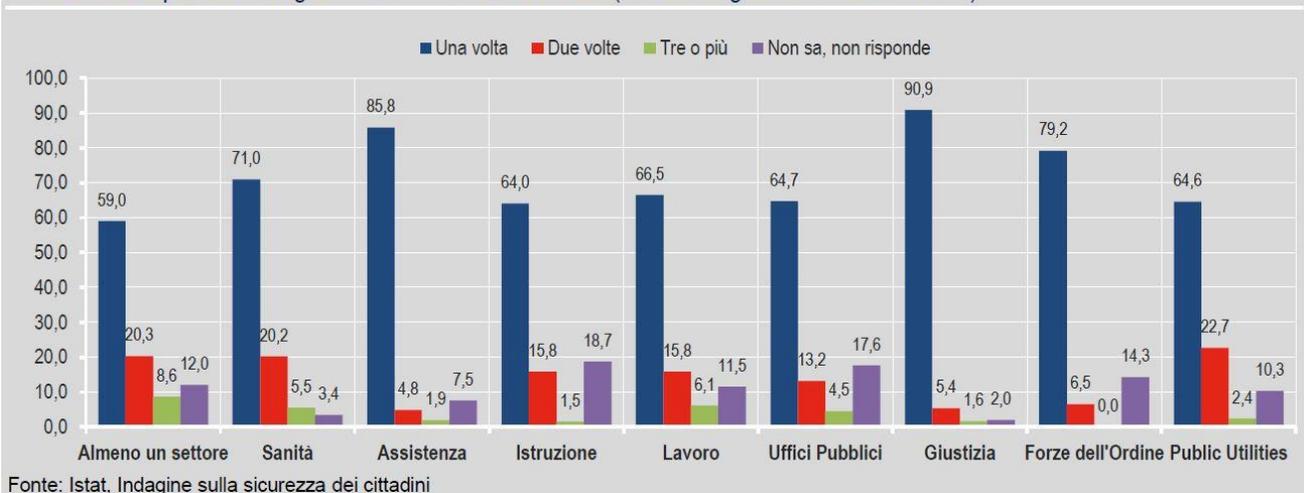
In anni recenti, l'ISTAT ha introdotto una serie di quesiti nell'indagine sulla sicurezza dei cittadini, per studiare il fenomeno della corruzione. L'indagine, rivolta alle famiglie, ha inteso pertanto approfondire la tematica, rilevando le esperienze concrete degli intervistati. Ciò ha permesso di valutare il punto di vista delle famiglie italiane sulla corruzione in Italia.

Nel seguito si riportano alcuni dati di interesse tratti dal Report Istat "La corruzione in Italia e il punto di vista delle famiglie" del 6 giugno 2024.

Il confronto tra il dato dei tre anni precedenti l'intervista, anni 2020-2023 (considerando che la rilevazione è stata effettuata tra il 2022 e il 2023) con gli anni 2013-2016, relativi all'indagine precedente (rilevazione effettuata tra il 2015 e il 2016) evidenzia una diminuzione netta del fenomeno: si va dal 2,7% delle famiglie che hanno subito almeno una richiesta di denaro, regali o altro, all'1,3% per gli ultimi tre anni. Il dato è sicuramente condizionato dalla pandemia da Covid-19 che tra il 2020 e il 2021 può avere alterato anche il ricorso stesso ad alcuni servizi.

L'unico settore in cui la corruzione non appare in calo è quello assistenziale, rimasto stabile al valore di 1,4%.

FIGURA 1. FAMIGLIE CHE HANNO RICEVUTO, NEL CORSO DELLA VITA, RICHIESTE DI DENARO, REGALI O ALTRO PER OTTENERE AGEVOLAZIONI O SERVIZI, PER NUMERO DI EPISODI DI CORRUZIONE E SETTORE. Anno 2022-23 per 100 famiglie che hanno avuto richieste (totale famiglie = 1 milione200mila)

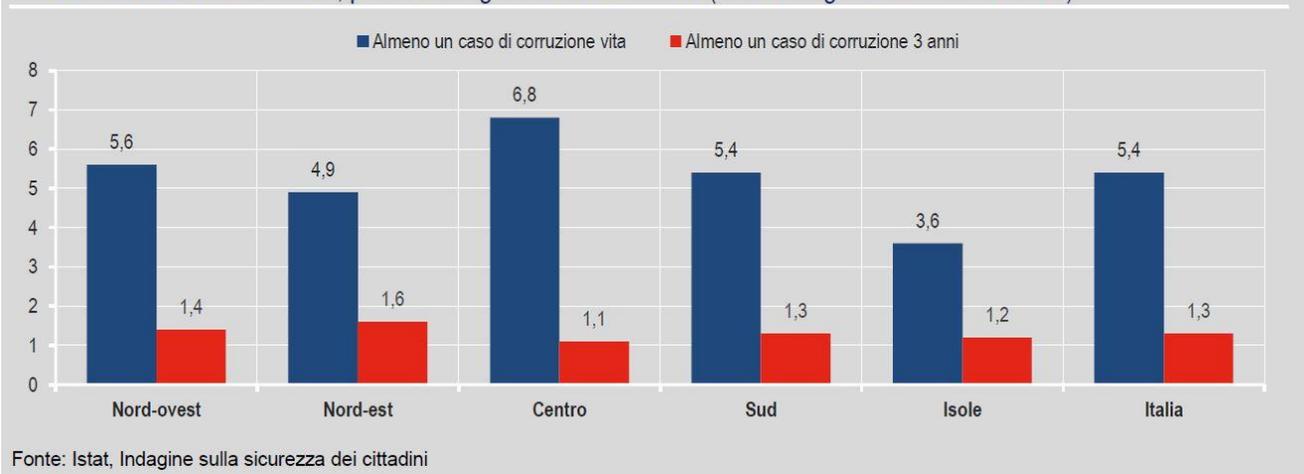


Le richieste di denaro o altro in cambio di favori ricevute nel corso della vita, sono state maggiormente segnalate dalle famiglie residenti al Centro (6,8%) e meno nelle Isole (3,6%).

A seconda dei settori considerati, varia la propensione a subirla: per il settore giustizia ad esempio risalta il Sud (6,7%).

A livello regionale emerge il Lazio (10,4%), segue la Basilicata (7,1%); sono di poco sopra la media la Campania (6,6%) e l'Emilia Romagna (6,7%).

FIGURA 2. FAMIGLIE IN CUI ALMENO UN COMPONENTE HA RICEVUTO, NEL CORSO DELLA VITA E NEGLI ULTIMI TRE ANNI, RICHIESTE DI DENARO, REGALI O ALTRO PER OTTENERE AGEVOLAZIONI O SERVIZI, PER RIPARTIZIONE. Anno 2022-23, per 100 famiglie della stessa zona (totale famiglie = 22milioni 143mila)



Nella maggior parte dei casi di corruzione c'è stata una richiesta esplicita da parte del diretto interessato (la stima è pari al 31,5%) o questi lo ha fatto capire (33,0%); segue la richiesta da parte di un intermediario (22,6%).

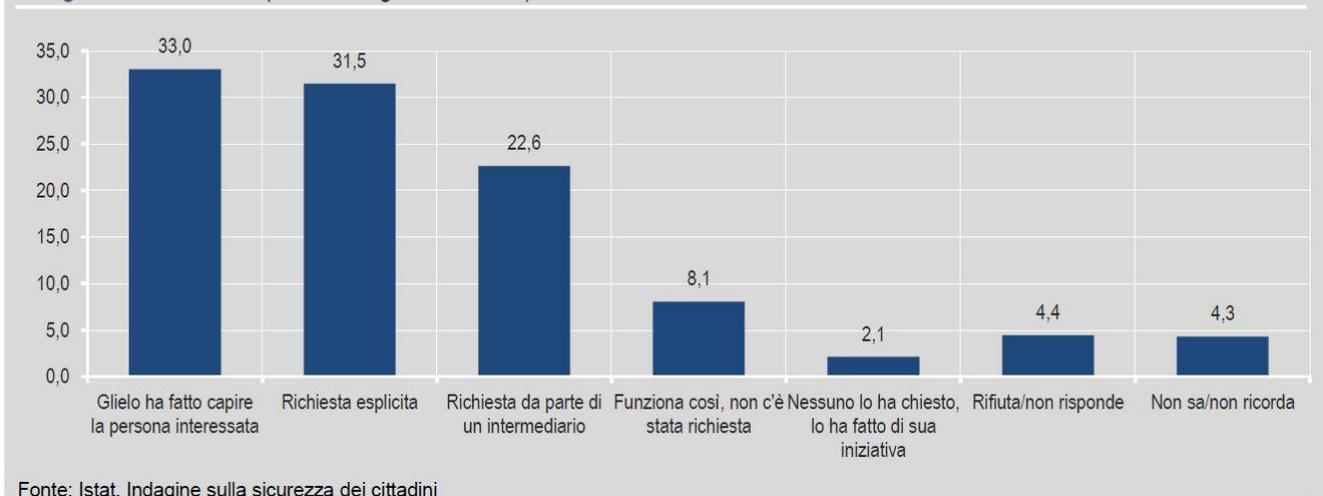
In altri casi le famiglie riportano che non vi è stata una vera e propria richiesta dal momento che "si sa che funziona così" (8,1%), mentre in un residuale 2,1% è il

cittadino ad avere offerto di propria iniziativa denaro o regali. Tuttavia, a questa domanda il 4,4% degli intervistati si è rifiutato di rispondere e il 4,3% ha detto di non ricordare o di non sapere come si fosse svolto il fatto.

La richiesta da parte di intermediari è più frequente in sanità (29,6%), mentre nel settore degli uffici pubblici si è esposto il diretto interessato che lo ha fatto capire (41,3%).

Il denaro è il tipo di richiesta più frequente alle famiglie (66,4%), segue lo scambio di un favore (9,4%) e un regalo nell'8,9% dei casi (al Sud 15,2%). Residuali un trattamento privilegiato (1,8%) e una prestazione sessuale (1,6%). Al 4,8% delle famiglie, infine, sono stati chiesti altri beni.

FIGURA 3. FAMIGLIE CHE HANNO AVUTO RICHIESTE DI DENARO, REGALI, O ALTRO PER OTTENERE AGEVOLAZIONI O SERVIZI NEGLI ULTIMI TRE ANNI, PER MODALITÀ DELLA RICHIESTA. Anno 2022-2023, per 100 famiglie cui è accaduto (totale famiglie = 297mila)



È pari all'8,3% la percentuale di persone che conoscono qualcuno - parenti, amici, colleghi o vicini - a cui è stato richiesto denaro, favori o regali per ottenere agevolazioni nei diversi ambiti qui considerati, dato anche questo in diminuzione (-36,6%) rispetto all'Indagine precedente (2015-2016), quando si attestava al 13,1%.

Sono gli abitanti dei comuni tra 10mila e 50mila abitanti (11,3%) e i cittadini del Sud (12,1%) che in misura maggiore segnalano di conoscere persone a cui sono state fatte richieste di denaro o altro in cambio di favori, un dato comunque in diminuzione quest'ultimo rispetto al 19,7% del 2015-2016.

La variabilità tra le regioni è elevata, con picchi in Campania (13,6%), Puglia (13,0%), Piemonte (12,5%) e Sardegna (12,4%) e valori sotto la media per il Friuli Venezia Giulia (3,1%) e le Province Autonome di Trento (3,7%) e Bolzano (0,2%).

FIGURA 4. PERSONE CHE CONOSCONO QUALCUNO (AMICI, PARENTI, COLLEGHI) A CUI È STATO RICHIESTO DENARO, FAVORI, REGALI PER OTTENERE AGEVOLAZIONI O SERVIZI, PER PRINCIPALI SETTORI. Anni 2015-2016 e 2022-2023, per 100 persone di 18-80 anni (totale persone 2022-2023 = 43milioni 968mila)

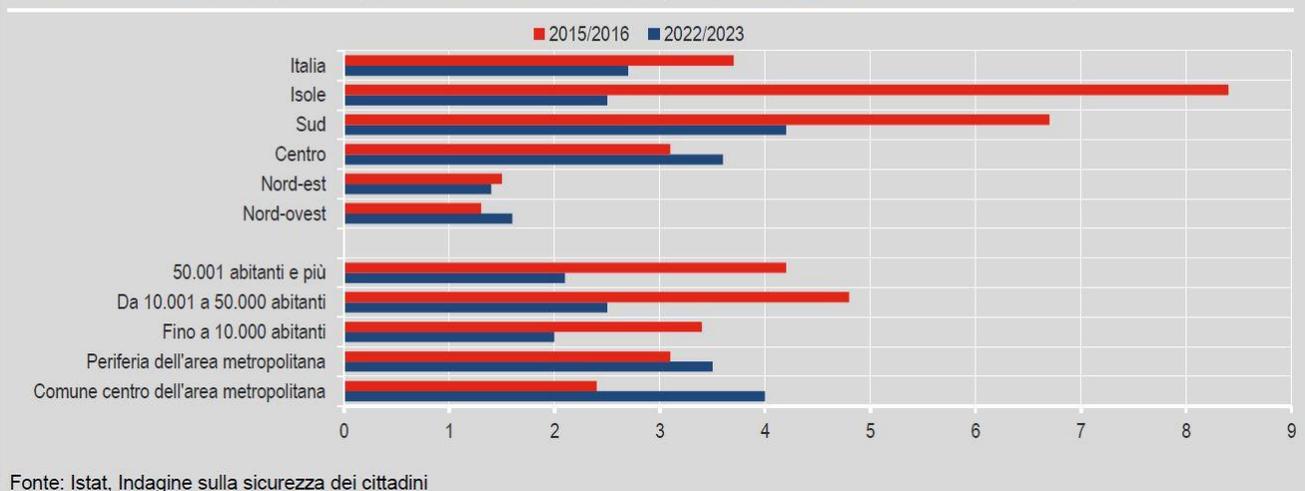


Si stima che ad oltre 1 milione 166 mila cittadini (il 2,7% della popolazione fra i 18 e gli 80 anni) siano stati offerti denaro, favori o regali per avere il loro voto alle elezioni amministrative, politiche o europee; tale quota di cittadini era pari al 3,7% nel 2015-2016.

Il voto di scambio è più frequente in caso di elezioni amministrative (1,9% dei cittadini nel 2022-2023) e meno per le elezioni politiche ed europee (0,9%).

I picchi più alti sono al Sud (4,2%) e nel Centro (3,6%), sebbene sia proprio il Sud a segnalare una forte diminuzione (da 6,7% a 4,2%).

FIGURA 5. PERSONE CUI È STATO CHIESTO IL VOTO ALLE ELEZIONI AMMINISTRATIVE, POLITICHE O EUROPEE IN CAMBIO DI FAVORI, DENARO O REGALI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E TIPO DI COMUNE. Anni 2015-2016 e 2022-2023, per 100 persone di 18-80 anni (totale persone 2022-2023 = 43milioni 968mila)



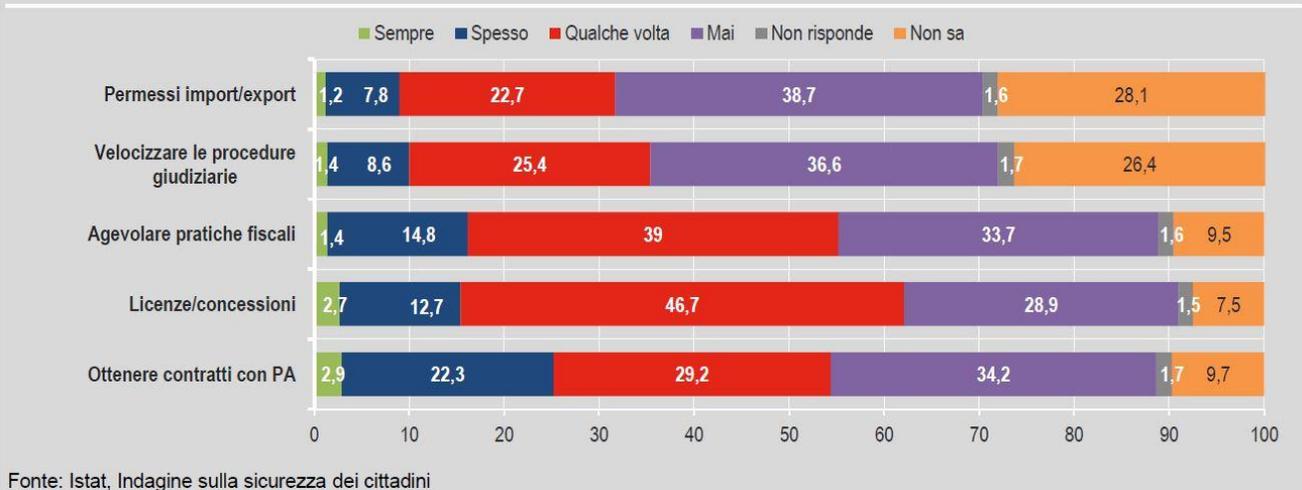
Secondo il 38,5% degli imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio capita di essere obbligati (sempre o spesso) a pagare per ottenere licenze e

concessioni o contratti con la P.A., permessi per l'import e l'export, oppure per agevolare pratiche fiscali o velocizzare procedure giudiziarie.

La percezione della diffusione della corruzione risulta, dunque, in crescita rispetto a quella, già rilevante, stimata nell'Indagine precedente (32,4%).

Gli imprenditori e i lavoratori autonomi intervistati che presentano una maggiore percezione della diffusione della corruzione sono quelli che lavorano nell'ambito dell'industria e delle attività manifatturiere, il 71,5% dei quali ritiene che si sia obbligati a pagare sempre o spesso per almeno uno dei servizi o facilitazioni citati.

FIGURA 6. OPINIONE DI IMPRENDITORI, LIBERI PROFESSIONISTI E LAVORATORI IN PROPRIO SULLA DIFFUSIONE DELLA CORRUZIONE NEL LORO SETTORE DI ATTIVITÀ PER TIPO DI SERVIZIO O FACILITAZIONE RICHIESTA. Anno 2022-2023, per 100 imprenditori, liberi professionisti o lavoratori in proprio che non hanno ricevuto richieste dirette (totale persone= 7milioni525mila)



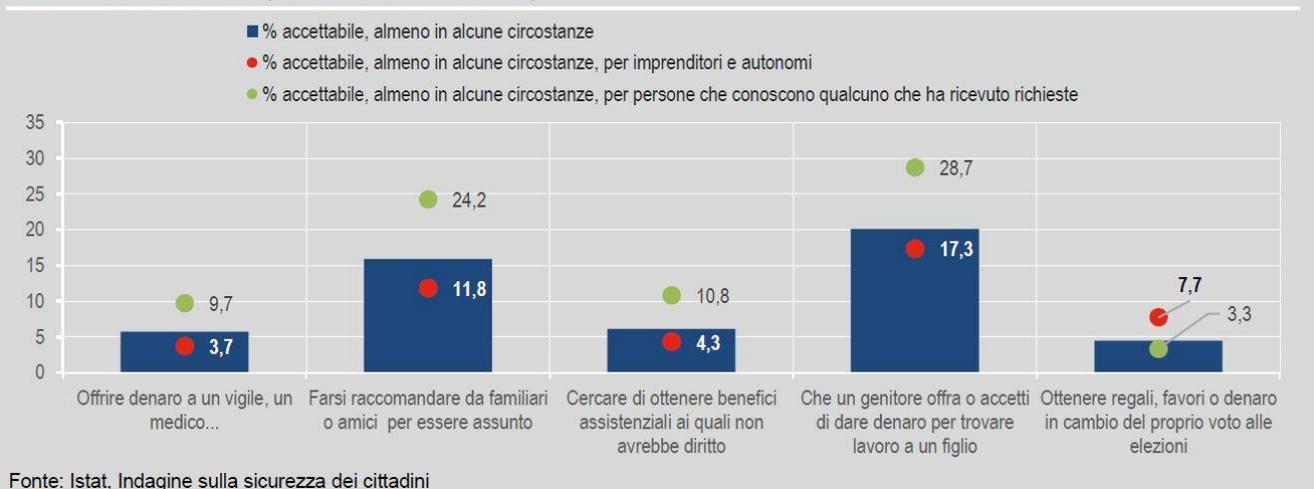
La vicinanza a fenomeni di scambio illegale favorisce l'accettazione di comportamenti illeciti. La quota di persone che esprimono tolleranza è più alta tra coloro che hanno dichiarato di conoscere qualcuno a cui è stato richiesto di fornire denaro o altro in cambio di beni o servizi.

Questa maggiore indulgenza riguarda particolarmente i comportamenti collegati all'ottenimento di un impiego per sé (il 24,2% lo ritiene accettabile, almeno in alcune circostanze) o per un proprio figlio (28,7%).

La tolleranza espressa varia in qualche misura a seconda del contesto, e risulta più frequente per chi vive in comuni centro di aree metropolitane (offrire denaro è accettabile per il 12% dei cittadini, farsi raccomandare per il 21,4%, ottenere benefici assistenziali senza diritto per l'11%, pagare per trovare lavoro a un figlio per il 24,1% e ottenere qualcosa in cambio del proprio voto per il 9,5%).

Nelle regioni del Centro si evidenzia una tolleranza superiore rispetto all'offrire denaro (11,1%), ottenere benefici assistenziali senza diritto (10,7%) e ottenere qualcosa in cambio del proprio voto (9,3%), mentre riguardo il farsi raccomandare, oltre che al Centro (17,6%), la tolleranza risulta più diffusa al Nord-ovest (17,6%), e riguardo il pagare per trovare lavoro a un figlio al Sud (23,4%).

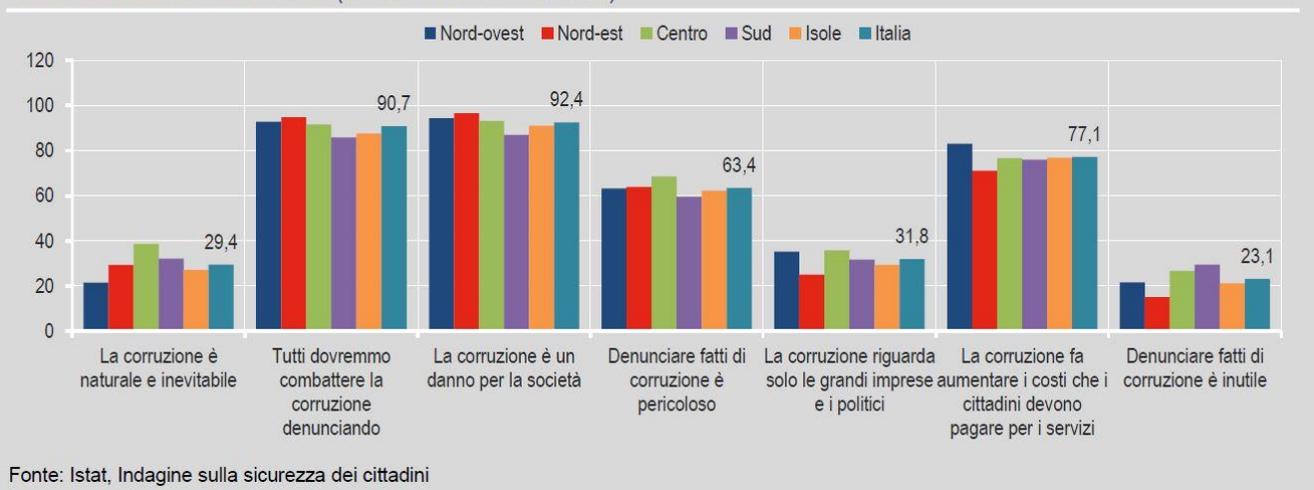
FIGURA 7. PERSONE CHE RITENGONO ACCETTABILE, O ACCETTABILE ALMENO IN ALCUNE CIRCOSTANZE, COMPORTAMENTI LEGATI A DINAMICHE CORRUTTIVE. Anno 2022-2023, per 100 persone di 18-80 anni che non hanno ricevuto richieste dirette (totale = 43milioni338mila)



Oltre il 90% dei cittadini si dichiara molto o abbastanza d'accordo con le affermazioni “tutti dovremmo combattere la corruzione denunciando i casi di cui si viene a conoscenza” (90,7%) e “la corruzione è un danno per la società” (92,4%). L'accordo tuttavia risulta meno diffuso tra le persone meno istruite e tra quelle che risiedono al Sud (rispettivamente 85,8% e 86,8%) e nelle Isole (rispettivamente 87,6% e 91,0%).

Concordano con l'affermazione che la corruzione fa aumentare i costi che i cittadini devono pagare per i servizi (77,1%) soprattutto i cittadini del Nord-ovest (83,0%), meno quelli del Nord-est (71,1%). Sono d'accordo più i laureati (87,0%) e coloro che hanno dichiarato di conoscere persone cui sono state fatte richieste per ottenere beni o servizi (84,2%), meno concordi imprenditori e lavoratori autonomi (70,5%).

FIGURA 8. PERSONE MOLTO O ABBASTANZA D'ACCORDO CON ALCUNE AFFERMAZIONI INERENTI IL TEMA DELLA CORRUZIONE, PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anno 2022-2023, per 100 persone di 18-80 anni che non hanno ricevuto richieste dirette (totale = 43milioni 338mila)



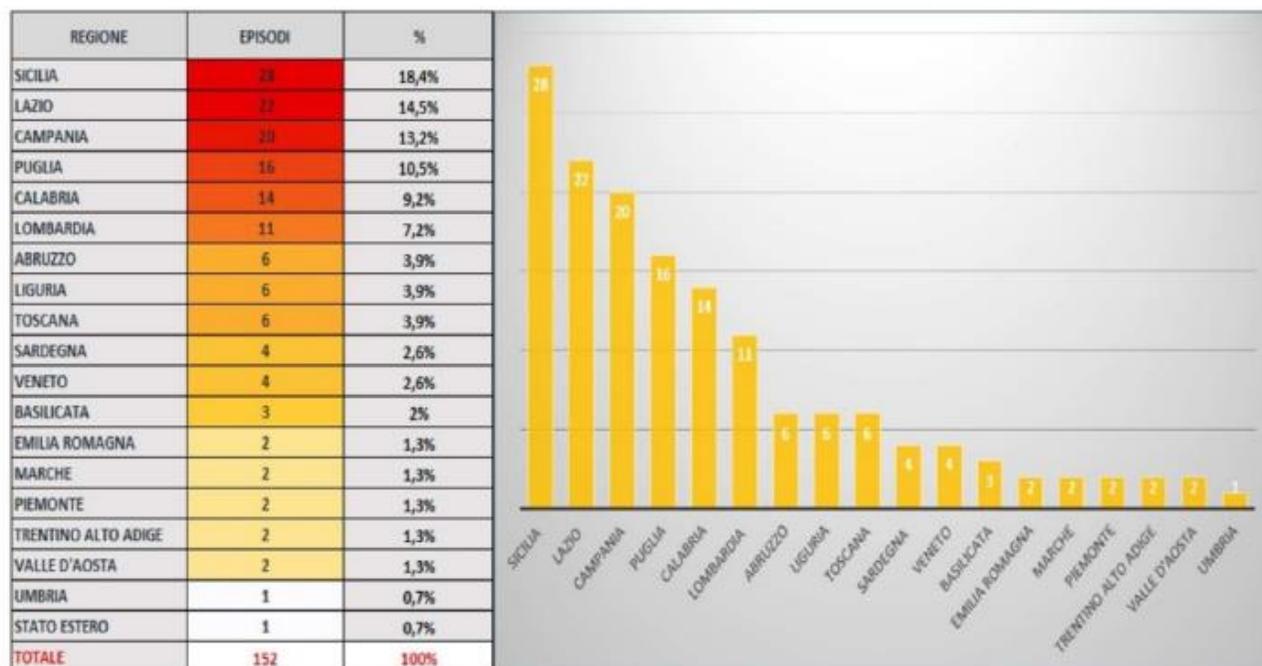
Dalla pubblicazione dell'ANAC “La corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare” del 17 ottobre 2019 sono rinvenibili altri dati interessanti e significativi per inquadrare il contesto esterno, specificatamente con riferimento al delicato settore degli appalti.

Tra agosto 2016 e agosto 2019 sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione correlate in qualche modo al settore degli appalti e sono emersi 152 casi di corruzione.

Nel medesimo periodo sono stati 207 i pubblici ufficiali indagati per corruzione.

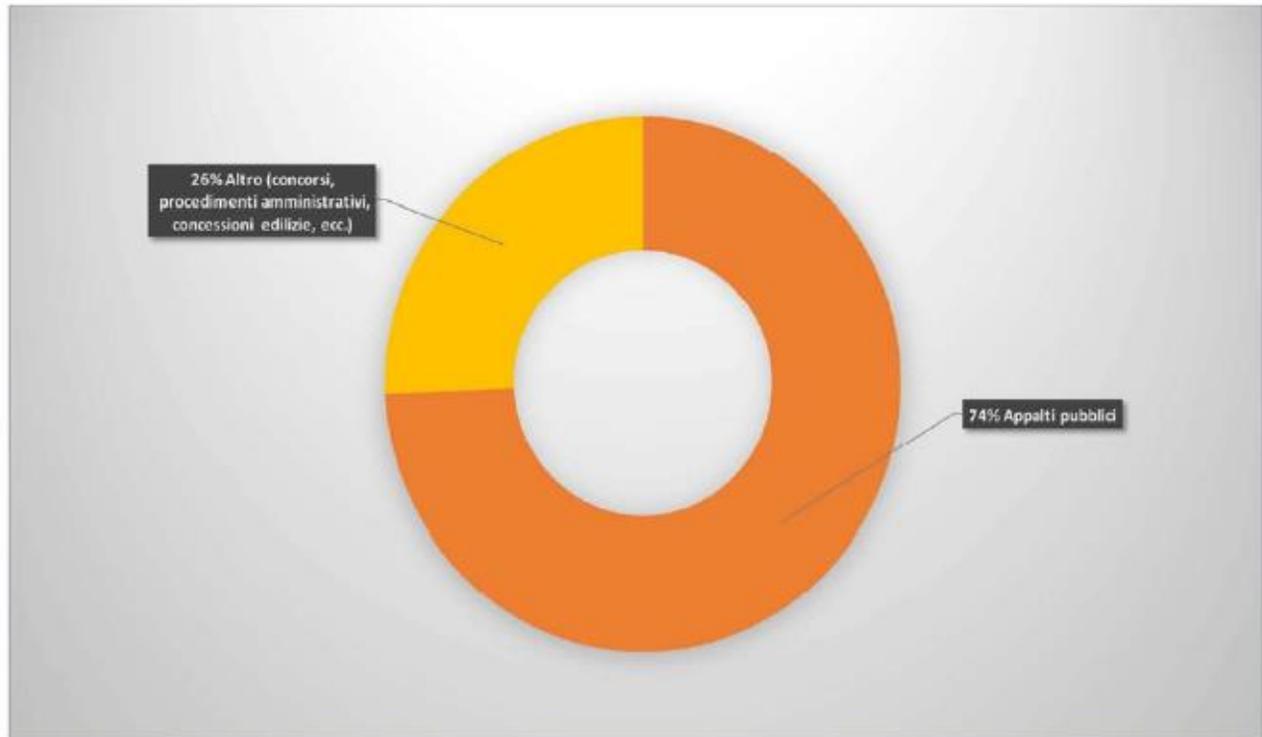
Si riportano i prospetti pubblicati dall'ANAC:

Tab. 1 - EPISODI DI CORRUZIONE 2016-2019

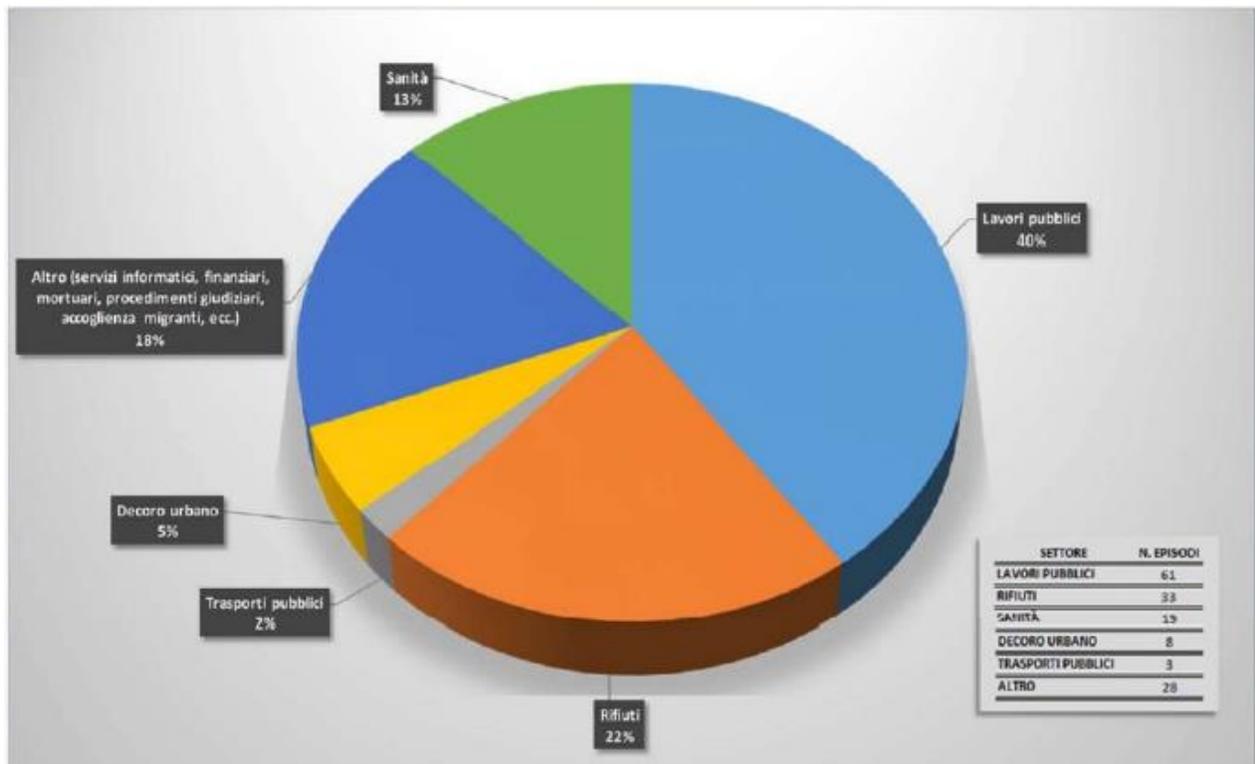


La tabella conferma una diversificazione territoriale già evidenziata nell'indagine Istat sopra descritta.

Tab. 2 - AMBITO DELLA CORRUZIONE

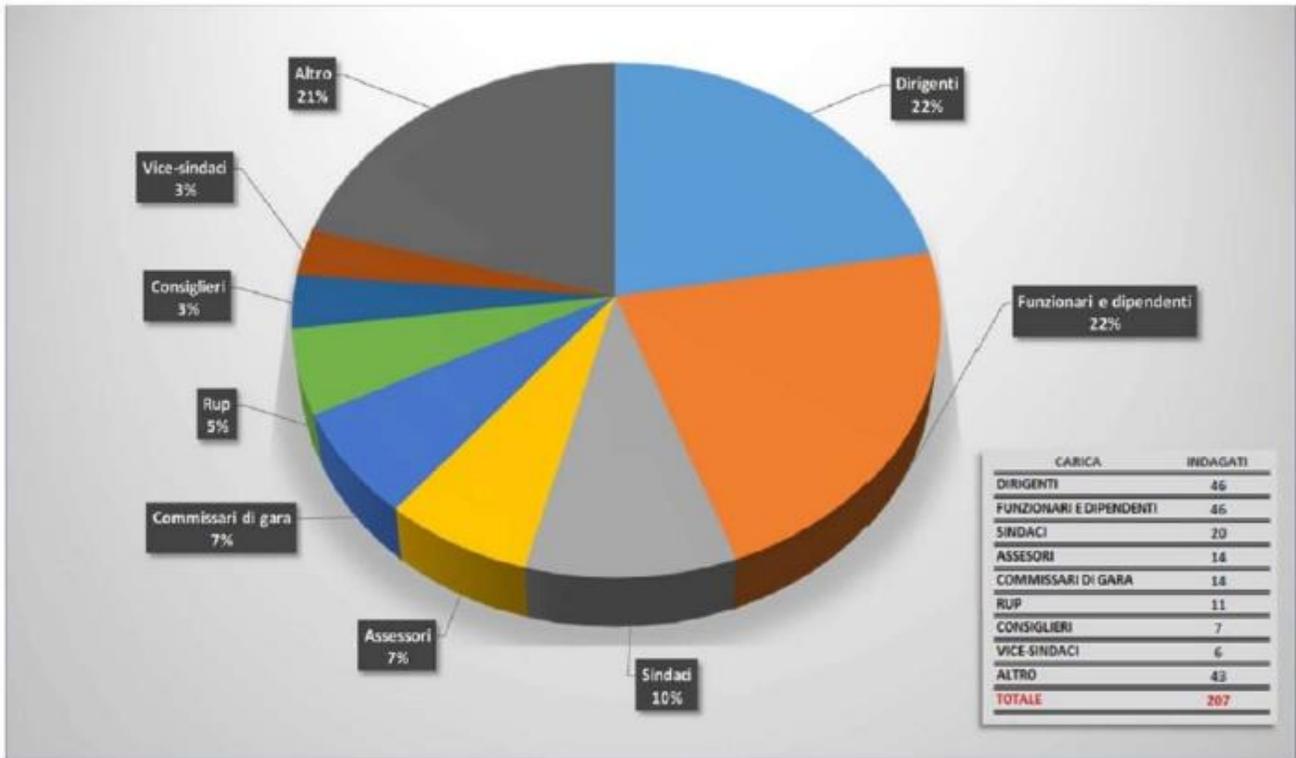


Tab. 3 - SETTORI PIÙ COLPITI



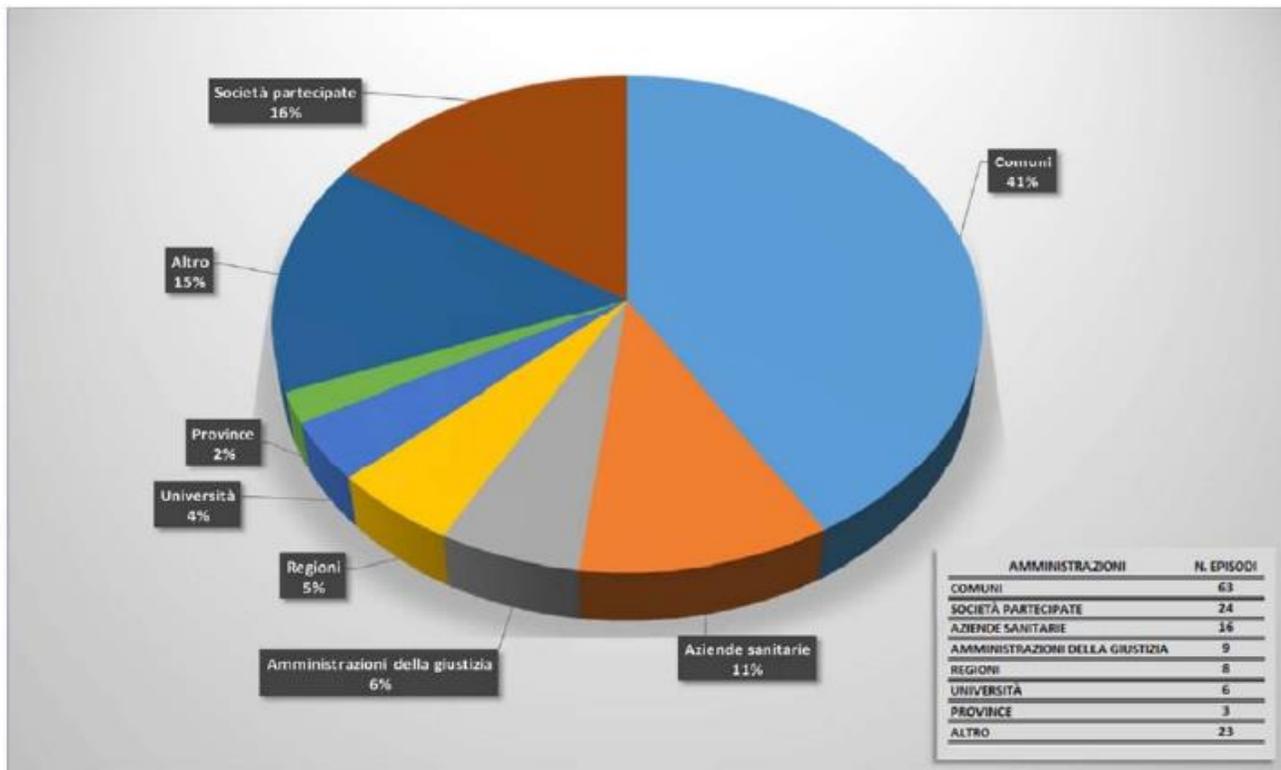
Si noti come i settori più colpiti siano i lavori pubblici e il ciclo dei rifiuti, che rappresentano da soli il 62% dei casi.

Tab. 4 - TIPOLOGIA DEGLI INDAGATI

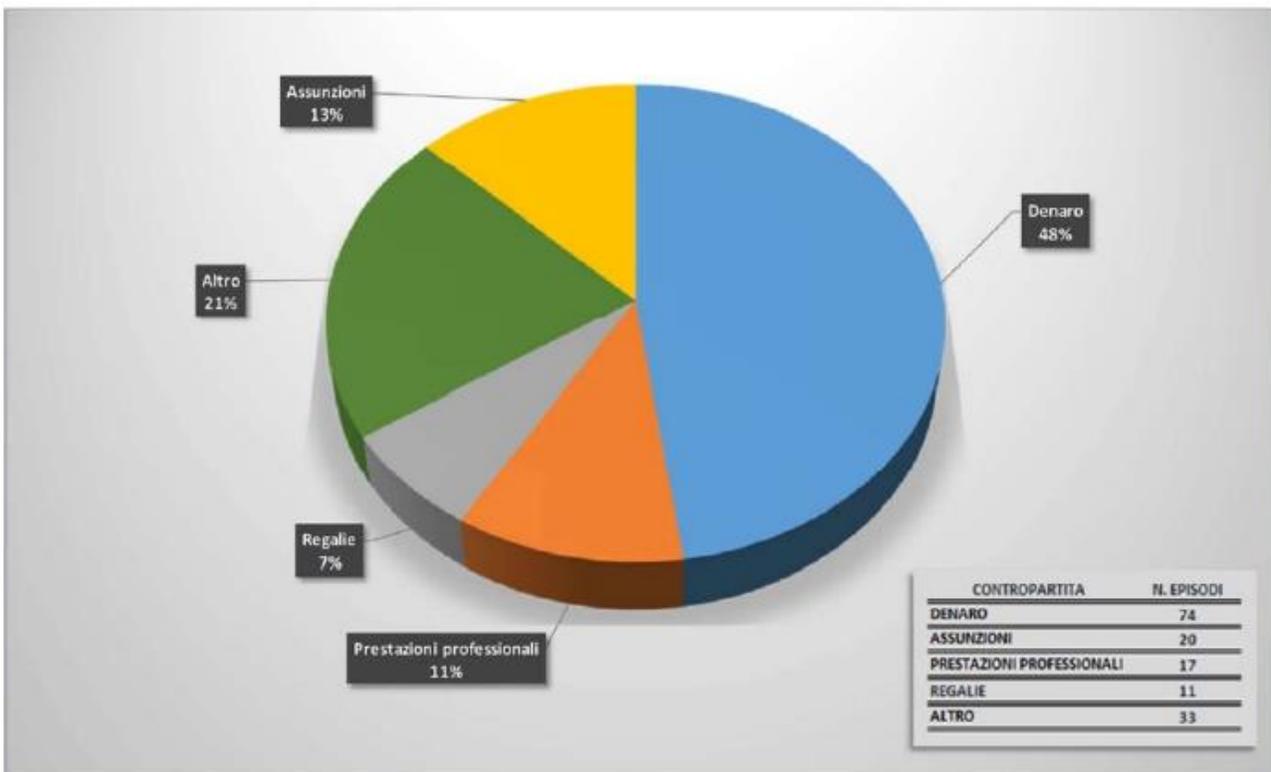


La tabella evidenzia come, rispetto alle fattispecie corruttive tipiche della Prima Repubblica, minoritario, ma pur sempre significativo, risulta il ruolo dell'organo politico, con 47 indagati.

Tab. 5 - AMMINISTRAZIONI COINVOLTE



Tab. 6 - CONTROPARTITA DELLA CORRUZIONE



La tabella conferma quanto rilevato dall'indagine Istat sopra descritta, ossia che il denaro è l'oggetto di scambio più frequente nella dinamica corruttiva.

Occorre evidenziare che negli ultimi anni, caratterizzati dall'epidemia da Covid-19, numerosi sono stati gli interventi del legislatore volti all'accelerazione e semplificazione degli affidamenti degli appalti con la finalità, da un lato, di rendere rapide le misure di contenimento dell'epidemia e, dall'altro, di supportare la ripresa dell'economia estremamente provata dall'epidemia stessa.

La semplificazione delle procedure, in particolare con l'innalzamento della soglia di ammissibilità degli affidamenti diretti, e le ingenti risorse rese disponibili con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) possono creare condizioni di maggior rischio corruttivo.

A tal fine, l'ANAC ha previsto ulteriori adempimenti di monitoraggio e trasparenza che si avrà modo di approfondire nel prosieguo.

Risulta inoltre interessante citare la Relazione sull'attività svolta dall'ANAC nel corso del 2020, presentata alla Camera dei Deputati il 18 giugno 2021, con riferimento alle segnalazioni di whistleblowing, l'istituto per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità di cui è venuto a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro, e al quale è garantita riservatezza e tutela nel caso subisca ritorsioni a causa e in ragione della segnalazione fatta, evidenzia che, nell'anno 2020:

- dal punto di vista territoriale, la maggior parte delle segnalazioni sono state acquisite come provenienti dal sud per il 46 %, dal nord per il 33 %, dal centro per il 21%;
- dal punto di vista dell'organismo nel cui ambito è effettuata la comunicazione o la segnalazione, si registra una prevalenza di denunce provenienti dagli enti territoriali, come risulta nel seguente prospetto:

La tabella conferma quanto rilevato dall'indagine Istat sopra descritta, ossia che il denaro è l'oggetto di scambio più frequente nella dinamica corruttiva.

Occorre evidenziare che negli ultimi anni, caratterizzati dall'epidemia da Covid-19, numerosi sono stati gli interventi del legislatore volti all'accelerazione e semplificazione degli affidamenti degli appalti con la finalità, da un lato, di rendere rapide le misure di contenimento dell'epidemia e, dall'altro, di supportare la ripresa dell'economia estremamente provata dall'epidemia stessa.

La semplificazione delle procedure, in particolare con l'innalzamento della soglia di ammissibilità degli affidamenti diretti, e le ingenti risorse rese disponibili con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) possono creare condizioni di maggior rischio corruttivo.

A tal fine, l'ANAC ha previsto ulteriori adempimenti di monitoraggio e trasparenza che si avrà modo di approfondire nel prosieguo.

Risulta inoltre interessante citare la Relazione sull'attività svolta dall'ANAC nel corso del 2020, presentata alla Camera dei Deputati il 18 giugno 2021, con riferimento alle segnalazioni di whistleblowing, l'istituto per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità di cui è venuto a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro, e al quale è garantita riservatezza e tutela nel caso subisca ritorsioni a causa e in ragione della segnalazione fatta, evidenzia che, nell'anno 2020:

- dal punto di vista territoriale, la maggior parte delle segnalazioni sono state acquisite come provenienti dal sud per il 46 %, dal nord per il 33 %, dal centro per il 21%;

- dal punto di vista dell'organismo nel cui ambito è effettuata la comunicazione o la segnalazione, si registra una prevalenza di denunce provenienti dagli enti territoriali, come risulta nel seguente prospetto:

TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE	%
Regioni ed enti locali (comprese le associazioni e la Polizia locale)	44,68%
Altre amministrazioni ed enti pubblici	21,76%
Azienda sanitaria o ospedaliera (compresi gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)	11,81%
Società in house o a capitale pubblico	10,19%
Istituzioni scolastiche, di formazione, ricerca e conservazione	6,02%
Soggetti di diritto privato	2,55%
Forze dell'ordine	1,85%
Anonime e n.c.	1,16%
TOTALE	100,00%

Il Comune di Bovolone è in controtendenza in quanto non sono state presentate segnalazioni nell'anno di riferimento.

Dai dati sopra riportati, si può dedurre che il rischio corruzione per questo Ente appare alto, tenuto conto della tipologia dell'Amministrazione; non è invece annoverabile tra i più alti se si tiene conto della collocazione territoriale.

Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione.

Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

Per quanto concerne i dati più rilevanti si evidenziano:

TIPOLOGIA	CASI NELL'ULTIMO TRIENNIO
procedimenti giudiziari legati a fatti riconducibili alla violazione di norme in materia di corruzione	nessuno
disfunzioni amministrative significative	nessuna
esiti del controllo interno di regolarità amministrativa	nessuna criticità rilevata
pareri di regolarità non favorevoli	nessuno
Reclami/segnalazioni	nessuno
segnalazioni/raccomandazioni/rilievi organi di controllo esterno (Corte dei Conti - ANAC - Garante per la protezione dei dati);	nessuno
procedimenti disciplinari	nessuno
ricorsi in tema di affidamento di contratti pubblici	nessuno
ricorsi/procedimenti stragiudiziali di dipendenti per situazioni di malessere organizzativo	nessuno
whistleblowing	nessuno

L'analisi del contesto interno è poi incentrata:

- a) sull'esame della struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità, nonché su alcuni cenni agli organismi partecipati;
- b) sulla mappatura dei processi e delle attività dell'ente, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

a) La struttura organizzativa e gli organismi partecipati - brevi cenni

La struttura organizzativa è stata recentemente oggetto di modifica attuata con deliberazione di Giunta n.39 del 21/03/2024.

Si rinvia alla specifica sottosezione del PIAO per ulteriori informazioni.

In questa sede si riportano inoltre alcune informazioni sugli organismi partecipati, atteso che il sistema "Amministrazione Trasparente" comprende anche le società ed enti controllati o partecipati dal Comune di Bovolone, ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. 33/2013.

Si evidenzia che nei primi anni di applicazione del sistema di trasparenza, il Comune di Bovolone, attraverso specifiche comunicazioni e attraverso il DUP, ha svolto, con riferimento ai propri enti e società partecipati, un ruolo propulsivo nella definizione dei dati da pubblicare sul sito, nell'applicazione delle Linee Guida emesse da ANAC, nonché nella messa in atto delle principali misure di prevenzione della corruzione (quali la nomina del Responsabile della Prevenzione della

Corruzione e della Trasparenza in seno a ciascuna Società, l'adozione del modello 231/2001 o sua implementazione laddove già presente, con l'individuazione dei rischi propri di ciascuna organizzazione societaria, l'applicazione di un sistema di accesso civico adeguato a quanto stabilito dall'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013).

Successivamente l'Ente ha continuato - e continua - a promuovere il costante aggiornamento dei dati presenti sui siti internet istituzionali, sezione "Società trasparente" delle rispettive società attraverso la segnalazione di eventuali carenze o inesattezze sui siti internet, la richiesta di chiarimenti e adeguamento alle previsioni normative, anche sollecitando riflessioni sui dati pubblicati.

Il Comune di Bovolone pubblica inoltre gli estremi delle deliberazioni assunte in merito alle proprie società, conformemente a quanto previsto dal D.Lgs. n. 175/2016 e D.Lgs. 33/2013.

Gli organismi partecipati e le relative quote di partecipazione sono elencate nella seguente tabella (riferimento Delibere di Consiglio comunale n.82 del 28/12/2023 e n. 66 del 23/12/2024):

RUOLO	NOME PARTECIPATA	QUOTA DI PARTECIPAZIONE
Società in partecipazione diretta	Bovolone Attiva S.r.l.	60,00 %
Società in partecipazione diretta	Camvo S.p.A.	19,38 %
Società in partecipazione diretta	ESA-Com S.p.A.	0,068 %
Società in partecipazione indiretta	Acque Veronesi scarl	3,82 %
Società in partecipazione indiretta	ESA-Com S.p.A	46,40%

b) La mappatura dei processi

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, che consiste nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

I processi vengono identificati con riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Più in dettaglio, la mappatura viene riferita ai settori nei quali è suddivisa la struttura organizzativa dell'ente (riferimento delibera di Giunta Comunale n.39 del 21/03/2024):

Settore 1 - Servizi alla persona che comprende

- Servizi demografici;
- Servizio protocollo, albo pretorio, archivio e notifiche;
- Servizio biblioteca e cultura;
- Servizi sociali;

Settore 2 - Affari generali che comprende

- Servizio affari generali, vice segreteria e segreteria del Sindaco;
- Servizio legale, gare, contratti e CUC;
- Servizio scuola e sport;
- Servizio sistemi informativi;

Settore 3 - Servizi finanziari che comprende

- Servizio programmazione e gestione finanziaria, partecipate e controllo di gestione;
- Servizio economato
- Servizio risorse umane;
- Servizio tributi e contenzioso tributario;

Settore 4 - Lavori pubblici e patrimonio che comprende:

- Servizio programmazione lavori pubblici - espropri;
- Servizio programmazione e gestione patrimonio;
- Servizio prevenzione e protezione interna;
- Servizio impianti sportivi;

Settore 5 - Polizia locale e protezione civile che comprende

- Servizio polizia locale, verbali e contenzioso;
- Servizio protezione civile;
- Servizio polizia amministrativa e giudiziaria;
- Servizio polizia stradale;

Settore 6 - Territorio, ambiente e S.U.A.P. che comprende

- Servizio edilizia privata;
- Servizio pianificazione territoriale e urbanistica;
- Servizio igiene, ambiente e ecologia;
- Servizio SUAP, commercio e manifestazioni;

Inoltre vengono considerati i processi attribuiti al Segretario generale ed i processi “trasversali” riferibili a più o tutti i settori.

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio.

Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione.

Occorre anche precisare che la mappatura non è una fotografia “statica” dei processi né è da intendersi definitiva.

In attuazione del principio della “gradualità”, seppure la mappatura predisposta appaia sufficientemente comprensiva di tutti i processi riferibili all'Ente, ci si riserva di attuare successivi eventuali aggiustamenti ed implementazioni, sia in un'ottica di maggior dettaglio, sia in funzione di possibili riassetto organizzativi, sia per tener conto di eventuali nuove o diverse competenze per effetto di norme sopravvenute.

Si stima che sia il 5,4% la quota di famiglie in cui almeno un componente abbia ricevuto nel corso della vita richieste di denaro, favori, regali o altro per ottenere agevolazioni o servizi.

FAMIGLIE CHE SI SONO RIVOLTE AD UFFICI E CHE HANNO RICEVUTO RICHIESTE DI DENARO, REGALI O ALTRO NEL CORSO DELLA VITA E NEGLI ULTIMI 3 ANNI PER SETTORE. Anno 2022-23, valori in migliaia e per 100 famiglie che si sono rivolte ad un ufficio/hanno avuto bisogno di un servizio

TIPO DI SETTORE	Famiglie che si sono rivolte ad un ufficio/hanno avuto bisogno di un servizio		Famiglie che nel corso della vita hanno avuto richieste di denaro, regali o altro		Famiglie che negli ultimi 3 anni hanno avuto richieste di denaro, regali o altro	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
ALMENO UN CASO DI CORRUZIONE	22.143	100,0	1.200	5,4	297	1,3
Istruzione	22.143	100,0	164	0,7	16	0,1*
Sanità	21.950	99,1	295	1,3	132	0,6
Public Utilities	21.708	98,0	87	0,4	18	0,1*
Lavoro	21.534	97,2	179	0,8	39	0,2
Uffici pubblici	20.679	93,4	427	2,0	62	0,3
Forze dell'ordine	4.426	20,0	16	0,4	6	0,1*
Giustizia	3.643	16,5	175	4,8	22	0,6
Assistenza	2.335	10,5	62	2,7	33	1,4

Fonte: Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini
 (*) dato con errore campionario superiore al 35%.

2.3.3 LA VALUTAZIONE ED IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Premessa

Nella valutazione del rischio, il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio)”.

La valutazione si compone di più fasi:

- l’identificazione ha l’obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell’amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo; è una fase cruciale dal momento che un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere la strategia di prevenzione;
- l’analisi del rischio ha l’obiettivo, da un lato, di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, e, dall’altro lato, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio. Per tale finalità è necessario:
 - scegliere l’approccio valutativo;
 - individuare i criteri di valutazione;
 - rilevare i dati e le informazioni;
 - formulare un giudizio sintetico;
- la ponderazione ha lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l’esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto;
- il monitoraggio consente di verificare, nel corso del tempo, l’attuazione delle azioni previste e la loro efficacia, apportando eventuali correttivi.

L’identificazione

Per l’identificazione, considerata la dimensione dell’ente e delle analisi effettuate negli anni scorsi, si è mantenuta la mappatura così come descritta nel paragrafo precedente, ossia l’elenco dei processi individuati sulla base della struttura organizzativa.

L’analisi

Nell’analizzare il rischio, si è scelto di utilizzare l’approccio valutativo di tipo qualitativo secondo cui l’esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell’analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni non comportano sintesi in termini numerici.

Tutti i Responsabili di Settore titolari di incarichi di Elevata Qualificazione sono stati quindi coinvolti dal RPCT sia nella mappatura dei processi sia nell’espressione di una valutazione qualitativa dei rischi connessi, sulla base dei seguenti criteri/indicatori:

INDICATORI	LIVELLO DI RISCHIO
INDICATORE 1: attribuzione di vantaggi economici a soggetti esterni (l'attribuzione di significativi vantaggi economici a soggetti esterni determina un incremento del rischio)	Nessun vantaggio: Basso rischio
	Modesti vantaggi: Medio rischio
	Significativi vantaggi: Alto rischio
INDICATORE 2: livello di interesse di soggetti esterni (la presenza di rilevanti interessi, anche non economici, determina un incremento del rischio)	Nessun interesse: Basso rischio
	Pochi interessi: Medio rischio
	Forti Interessi: Alto rischio
INDICATORE 3: discrezionalità del decisore interno alla PA (la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato)	Nessuna/Bassa: Basso rischio
	Media: Medio rischio
	Alta: Alto rischio
INDICATORE 4: si sono verificati in passato eventi corruttivi nel processo/attività esaminata (se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi)	No: Basso rischio
	Si: Alto rischio
INDICATORE 5: livello di trasparenza del processo decisionale (l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio)	Alto: Basso rischio
	Medio: Medio rischio
	Basso: Alto rischio
INDICATORE 6: attuazione delle misure di trattamento (l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi)	Completa: Basso rischio
	Parziale: Medio rischio
	Scarsa: Alto rischio

La valutazione dei singoli indicatori per ogni processo ha portato all'espressione di un indice di rischio complessivo del processo stesso, graduato in ALTO, MEDIO, BASSO.

La scelta dell'approccio di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici permette di usufruire della loro conoscenza/esperienza diretta dei singoli processi e attività nonché delle relative criticità. Il RPCT ha quindi vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza". Ed infatti, sempre in un'ottica prudenziale, qualora per un dato processo fossero ipotizzabili più eventi rischiosi con diversi livelli di rischio, si è fatto riferimento al valore di rischio più alto.

La ponderazione

La ponderazione consiste nella valutazione delle azioni/misure da intraprendere per la riduzione dei rischi sulla base dell'analisi dei rischi stessi e del livello.

Occorre precisare che:

- la ponderazione può anche portare alla decisione di non sottoporre a trattamento il rischio ma di limitarsi a mantenere le misure già esistenti, con la consapevolezza che il rischio residuo, ossia il rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate, non sempre può essere azzerato in quanto, anche in presenza di efficaci misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino episodi di malaffare non può essere del tutto annullata;
- nell'impostare le azioni di prevenzione si deve tener conto del livello di esposizione al rischio e procedere iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata (livello di rischio ALTO) fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

Bisogna precisare altresì che le azioni/misure da intraprendere vengono determinate contemperando anche la loro sostenibilità e praticabilità, al fine di non prevedere misure astratte o non attuabili o non verificabili rispetto alla connotazione ed alle caratteristiche dell'Ente.

Le misure possono essere generali, ossia misure che intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, o specifiche, ossia misure che agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

Il monitoraggio

Il monitoraggio si svolge su due livelli, in cui il primo è in capo alla struttura organizzativa che è chiamata ad adottare le misure e il secondo livello, successivo, in capo al RPCT o ad altri organi indipendenti rispetto all'attività da verificare.

Monitoraggio di primo livello (report dei Responsabili)

Il monitoraggio di primo livello è effettuato attraverso la produzione di un report auto-valutativo in corso d'anno, da parte dei Responsabili di Settore al RPCT, sull'attuazione delle misure previste nei processi di competenza del settore stesso. Il report va presentato entro il 31 ottobre dell'anno, riferito al periodo 1 gennaio – 30 settembre dell'anno stesso.

Monitoraggio di secondo livello (audit del RPCT)

Il monitoraggio di secondo livello è attuato attraverso un audit effettuato da parte del RPCT entro il 30 novembre dell'anno in corso sulla base del report dei responsabili di cui sopra.

L'attività di monitoraggio trova poi il suo completamento nella Relazione annuale del RPCT, da elaborare nei termini stabiliti dall'ANAC. Infatti, l'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, prevede che il RPCT, ogni anno, deve redigere una relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal PTPCT. La relazione è redatta in conformità al modello messo a disposizione da ANAC.

L'obiettivo della verifica in corso d'anno è quello di accertare la corretta applicazione delle misure predisposte, secondo le modalità e i tempi previsti, e la reale efficacia delle stesse in termini di prevenzione del rischio di fenomeni corruttivi o di mala gestio, attraverso l'attuazione di condizioni che ne rendano più difficile la realizzazione.

Anche le operazioni di monitoraggio sono svolte in forma partecipata, con la supervisione del RPCT ed il contributo dei titolari di incarichi di Elevata Qualificazione.

Il monitoraggio riguarda sia lo stato di attuazione delle misure di carattere generale che lo stato di attuazione delle misure di carattere specifico, nonché il rispetto degli adempimenti di pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale.

La mappatura dei processi, la relativa valutazione qualitativa, i livelli di rischio, le misure e gli indicatori per il monitoraggio sono riportati nella tabella allegato A) denominato "Mappatura di processi e catalogo dei rischi".

Si evidenziano inoltre le seguenti misure, già in atto, derivanti da normative generali e/o regolamentazioni interne, per le quali si prevede il mantenimento, la cui applicazione viene dettagliata anche nell'allegato A) di cui sopra, in riferimento a specifici processi:

Codice di comportamento

In attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013, ossia il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Il comma 3 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio

Codice di comportamento “con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”.

L'Ente è dotato del “Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Bovolone”,

pubblicato sul portale nella sezione “Amministrazione trasparente”, approvato con deliberazione n. 217 del 15 dicembre 2022.

Di rilievo è il fatto che l'ambito di applicazione del Codice si estende non soltanto a tutti i dipendenti, di qualunque livello e inquadramento ed a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, prestano servizio alle dipendenze dell'Ente, ma anche a tutti i collaboratori o consulenti, titolari di qualsiasi tipologia di contratto, nonché ai collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi.

A tal fine nei provvedimenti di incarico o nei contratti di collaborazione, consulenza o servizi, viene inserita una apposita clausola di risoluzione del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

Misure sul conflitto di interessi e l'inconferibilità/incompatibilità di incarichi

Conformemente a quanto richiesto dall'articolo 20 del D.Lgs. n. 39/2013, viene verificata la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o ai soggetti cui vengono conferiti incarichi, all'atto del conferimento stesso.

Le condizioni ostative sono previste dai Capi III e IV del D.Lgs. n. 39/2013, salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive. L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del DPR n. 445/2000 pubblicata sul sito (art. 20 D. Lgs. n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione si astiene dal conferire l'incarico e provvede a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto.

Tutti i Responsabili di Settore titolari di incarichi di Elevata Qualificazione sono tenuti a rilasciare apposita dichiarazione in merito all'insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità previste dal medesimo decreto, impegnandosi, altresì, a comunicare tempestivamente eventuali variazioni successivamente intervenute; la dichiarazione viene pubblicata nel sito Internet dell'Ente nella sezione "Amministrazione Trasparente".

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

Analoga procedura viene reiterata di anno in anno, ove ne sussistano i presupposti di legge, ai fini del mantenimento degli incarichi, con rinnovo della dichiarazione, sempre nella forma di dichiarazione sostitutiva ai sensi del DPR 445/2000.

Parimenti, le dichiarazioni di insussistenza di incompatibilità sono raccolte anche al momento della nomina dei componenti delle commissioni di gara ed al momento della stipula di contratti, ai sensi delle norme vigenti in materia di appalti.

Autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali

Autorizzazione svolgimento incarichi d'Ufficio

Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dirigente o del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la Legge n. 190 del 2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001, in particolare prevedendo:

- l'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche;
- l'adozione di criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extra-istituzionali;
- la valutazione dei conflitti di interesse, anche potenziali, in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali;
- la comunicazione formale da parte del dipendente anche in caso di incarichi gratuiti.

La disciplina per il rilascio delle autorizzazioni è contenuta nel vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Divieto di incarichi post-employment (pantouflage)

L'Ente ha previsto l'inserimento di tali clausole nei bandi di gara e nei conseguenti contratti e ogni concorrente/contraente/appaltatore all'atto, rispettivamente, della partecipazione o della stipulazione, deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i..

Formazione

Nell'ambito del piano formativo dell'ente viene prevista anche la formazione finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione attraverso corsi specifici. Il tema viene inoltre sovente trattato nell'ambito di corsi su altre tematiche settoriali.

Al RPCT è demandato il compito di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Per maggiori dettagli, si rinvia alla specifica sezione del PIAO.

Rotazione

La dotazione di personale e le professionalità in organico non consentono l'attuazione di tale misura con cadenza periodica.

Viene attuata in occasione di interventi di riorganizzazione.

Vengono inoltre correntemente attuate misure organizzative in un'ottica di prevenzione (la responsabilità dei procedimenti è sovente assegnata a personale diverso da quello dirigenziale cui

competete l'adozione del provvedimento finale; viene attuata una rotazione nella composizione delle commissioni giudicatrici degli appalti e delle commissioni di concorso).

La misura della rotazione è inoltre prevista nel caso dovessero verificarsi situazioni comportanti l'avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva ovvero di conflitto di interessi.

Tutela del dipendente che segnala illeciti (whistleblowing)

Tale istituto tutela il dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità di cui è venuto a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro, con garanzia di riservatezza e tutela nel caso subisca ritorsioni a causa e in ragione della segnalazione fatta

Il Comune di Bovolone ha aderito al progetto WhistleblowingPA di Transparency International Italia e del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani e Digitali e ha adottato la piattaforma informatica prevista per adempiere agli obblighi normativi e ritenendo importante dotarsi di uno strumento sicuro per le segnalazioni.

La segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario reperibile sul sito istituzionale nell'apposita sezione di "Amministrazione Trasparente" e può essere inviata in forma anonima. Se anonima, sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata.

La segnalazione viene ricevuta dal RPCT e da lui gestita mantenendo il dovere di confidenzialità nei confronti del segnalante nel momento dell'invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta dell'RPCT e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti.

La segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (PC, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno e la tutela dell'anonimato è garantita in ogni circostanza.

Sistema dei controlli interni

L'amministrazione ha approvato il regolamento per la disciplina dei controlli interni (deliberazione di Consiglio comunale n. 4 del 21.01.2013, successivamente modificato con deliberazione di Consiglio comunale n. 52 del 25.10.2018), il quale, tra l'altro, prevede che annualmente la Giunta comunale indichi le direttive generali per lo svolgimento di tale attività.

Azioni di sensibilizzazione

Il Comune assicura ampia comunicazione e diffusione delle politiche di prevenzione della corruzione attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente", del PIAO, oltre che mediante eventuali iniziative di comunicazione di volta in volta individuate.

Si prevede inoltre di consolidare la prassi di inserimento di specifiche clausole nei contratti d'appalto attraverso la predisposizione di patti di integrità/protocolli di legalità da far accettare e sottoscrivere in occasione delle procedure di affidamento.

2.3.4 TRASPARENZA

Trasparenza

L'attività amministrativa si uniforma al principio generale della trasparenza e le misure per la trasparenza dell'azione amministrativa rappresentano uno strumento di primaria importanza per il corretto funzionamento dell'intero impianto anticorruzione come delineato dal legislatore della legge 190/2012.

La trasparenza, quale principio generale dell'attività amministrativa di cui all'art. 1 del D.lgs. 33/2013, è intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini e di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Tale definizione è stata riconfermata dal D.Lgs. 97/2016 che ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, si evidenzia il mutamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, l'introduzione di nuove sanzioni pecuniarie nonché l'attribuzione ad ANAC della competenza all'irrogazione delle stesse.

A fronte delle modifiche apportate dal D. Lgs. 97/2016, l'Autorità si è successivamente riservata di intervenire con apposite Linee guida, integrative del PNA. In particolare, con Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, l'ANAC ha adottato le "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", che verranno analizzate nel prosieguo.

In base alle fonti in materia, nel rispetto delle disposizioni sul segreto di Stato, segreto d'ufficio, segreto statistico e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Pertanto, è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali; integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta al servizio del cittadino; costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dall'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione.

La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione " Amministrazione Trasparente ".

Accesso civico e trasparenza

L'Amministrazione garantisce l'attuazione della trasparenza anche attraverso l'accesso civico.

L'art. 5 comma 1 del D.lgs. 33/2013, infatti, sancisce che l'obbligo 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.

Inoltre, il comma 2, 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, estende a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui si è detto.

In altri termini, oltre ad esservi una molteplicità di dati soggetti a pubblicazione obbligatoria e quindi liberamente accessibili ai cittadini attraverso la navigazione sul sito istituzionale, sussiste per ogni cittadino la possibilità di accesso civico ad ogni altro dato e documento ulteriore rispetto a quelli soggetti a pubblicazione obbligatoria.

L'accesso civico quindi investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni e incontra quale unico limite "la tutela di interessi giuridicamente rilevanti".

Si possono quindi distinguere varie tipologie di accesso:

- l'accesso documentale, già normato dalla legge 241/1990;
- l'accesso civico semplice, attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e che costituisce, in sostanza, un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, garantendo il diritto del cittadino di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempimento di pubblicazione;
- l'accesso generalizzato che, al fine 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, permette di accedere ad atti e documenti non oggetto di pubblicazione, fatti salvi la tutela di specifici interessi pubblici o privati espressamente indicati e il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni.

L'Ente si è dotato di specifico Regolamento in materia di diritto di accesso documentale, accesso civico e accesso generalizzato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 51 del 27/09/2022, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti, nonché per la disciplina sul registro degli accessi.

Trattamento dei dati – privacy e trasparenza

Dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GDPR).

Il legislatore italiano ha adeguato la propria normativa a quella europea con il d.lgs. 101/2018 che ha novellato il Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003). Di recente il legislatore è intervenuto di nuovo sul Codice della Privacy con il D.L. 132/2021 convertito con modificazioni dalla l.178/2021 e con il D.L. 139/2021, convertito, con modificazioni, dalla L. 205/2021, 30 settembre 2021, n. 132.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, ora parzialmente modificato dal momento che l'ultimo intervento del legislatore ne ha in parte ampliato la base giuridica riconoscendo come tale la norma di legge o di regolamento, gli atti amministrativi generali e anche l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o nell'esercizio di pubblici poteri, di per sé già compiutamente definiti nel quadro istituzionale di riferimento di azione della pubblica amministrazione.

La pubblicazione di dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali sui siti istituzionali comporta la diffusione di detti dati personali dal momento che gli stessi sono consultabili e messi a disposizione di una platea indeterminata.

Prima di procedere alla pubblicazione occorre verificare sempre che la stessa sia prevista dalla disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, ovvero in un atto amministrativo generale. Inoltre nel caso in cui la pubblicazione avvenga in adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri, la pubblica amministrazione è comunque sempre tenuta a darne notizia al Garante almeno dieci giorni prima della pubblicazione.

In altre parole, l'attività di pubblicazione dei dati sui siti per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto dei principi fissati dalle Linee Guida in materia di trattamento di dati personali approvate dal Garante per la protezione dei dati personali nonché di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del GDPR, ossia, in particolare, adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati (cd minimizzazione dei dati), esattezza e aggiornamento, che impongono al titolare, tra l'altro, di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

Il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Per l'Ente, il ruolo di RPD è affidato all'Avvocato Veronica Dei Rossi, designato con decreto sindacale n. 39 del 24/10/2022.

Si ribadisce che per l'Ente è fondamentale il coordinamento delle regole e delle attività relative alla trasparenza con quelle per la tutela dei dati personali, così come rimodulate dal GDPR e dalle norme applicative nazionali, come sopra precisato.

Nell'effettuare gli adempimenti previsti dal D.Lgs. 33/2013 gli uffici dovranno costantemente bilanciare il principio della accessibilità totale da parte dei cittadini ai dati e ai documenti detenuti con quelli posti a garanzia della privacy personale, quali l'adeguatezza e la pertinenza delle pubblicazioni, nonché l'esattezza e l'aggiornamento dei dati. Si dovrà quindi pubblicare o rilasciare ai cittadini che ne fanno accesso (civico) tutto e solo quello che prevede la legge, cancellando eventuali dati eccedenti e, nel caso, rettificando quelli inesatti.

Gli obblighi di pubblicazione e l'osservanza delle norme sul trattamento dei dati rientrano nei doveri d'ufficio e la loro omissione o parziale attuazione è rilevante sotto il profilo disciplinare. L'inadempimento degli obblighi costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti/responsabili di servizio, dei rispettivi settori di competenza e dei singoli dipendenti.

Modalità attuative

L'allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al D.Lgs. 33/2013, ha rinnovato la disciplina della struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal D.Lgs. 97/2016.

Il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web e le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla citata deliberazione ANAC 1310/2016.

Le schede riportate nell'allegato B) denominato "Misure di trasparenza e obblighi di pubblicazione" ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310, salvo qualche integrazione e/o modifica resasi necessaria nel tempo per nuove norme di legge o provvedimenti dell'ANAC stessa.

Si evidenzia che il PNA 2022 ha introdotto specifici obblighi di pubblicazione riferiti all'attuazione delle misure PNRR: tali obblighi sono stati compiutamente inseriti nell'allegato B) di cui sopra.

Riguardo i termini di aggiornamento delle pubblicazioni, si precisa che:

- quando è prescritto l'aggiornamento "tempestivo" dei dati, ai sensi dell'art. 8 D. Lgs. n. 33/2013, la pubblicazione avviene nei trenta giorni successivi alla variazione intervenuta o al momento in cui il dato si rende disponibile;
- se è prescritto l'aggiornamento "trimestrale" o "semestrale", la pubblicazione è effettuata nei trenta giorni successivi alla scadenza del trimestre o del semestre;
- in relazione agli adempimenti con cadenza "annuale", la pubblicazione avviene nel termine di trenta giorni dalla data in cui il dato si rende disponibile o da quella in cui esso deve essere formato o deve pervenire all'amministrazione sulla base di specifiche disposizioni normative.

Pubblicazione di dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva delle informazioni e dei dati individuati dal legislatore appare sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente.

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni se non per nuovi obblighi introdotti da norme speciali e/o di settore.