



**COMUNE DI LOGRATO**

**Provincia di Brescia**

**Piano triennale di prevenzione  
della corruzione e per la trasparenza  
2021-2023**

A cura del Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza: Dott.ssa  
Caterina Barni

## Sommario

<b>SESIONE I IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE .....</b>	<b>3</b>
<b>PARTE I ASPETTI GENERALI.....</b>	<b>3</b>
PREMESSA .....	3
1.1 La nozione di corruzione .....	3
1.2 Contenuti generali: il PNA ed il PTPCT .....	5
1.3 I soggetti: definizione delle competenze .....	7
1.4 L'approvazione del PTPCT .....	12
1.5 PTPCT e performance .....	14
<b>PARTE II ANALISI DEL CONTESTO .....</b>	<b>15</b>
2.1 . L'analisi del contesto esterno.....	15
2.2 L'analisi del contesto interno .....	22
<b>PARTE III LA VALUTAZIONE ED IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO .....</b>	<b>29</b>
3.1. La mappatura dei processi .....	29
3.2. Identificazione ed analisi del rischio .....	31
3.3. La ponderazione ed il trattamento del rischio .....	35
3.4 Individuazione e programmazione delle misure .....	36
<b>PARTE IV MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO ED ALTRI CONTENUTI .....</b>	<b>38</b>
4.1 Tutela del dipendente che segnala illeciti (wistleblower) .....	38
4.2 Protocolli di legalità .....	38
4.3 Monitoraggio .....	39
<b>SEZIONE II PIANO TRIENNALE PER L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA .....</b>	<b>40</b>
1.1 Finalità .....	41
1.2 Pubblicazione e diritto alla conoscibilità .....	41
1.3 Responsabile per la trasparenza. Gestione dei flussi informativi. Controlli .....	42
1.4 Limiti alla trasparenza. La tutela della Privacy .....	43
1.5 Accesso civico .....	43
1.6 Dati aperti e riutilizzo.....	45
1.7 Accessibilità alle informazioni .....	45
1.8 Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione .....	45
1.9 Elemento di valutazione.....	45

### **Allegati:**

#### **Allegato 1:**

Mappatura processi, catalogo ed analisi dei rischi Parte I

Mappatura processi, catalogo ed analisi dei rischi Parte II

**Allegato 2:** Individuazione Misure generali e speciali

**Allegato 3:** Flussi informativi

**Allegato 4:** Registro accesso atti

# SESIONE I IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

## PARTE I ASPETTI GENERALI

### PREMESSA

Con l'entrata in vigore della Legge anticorruzione (n. 190/2012) si apre una nuova sfida che le pubbliche amministrazioni dovranno raccogliere per combattere il dilagare di un sistema di corruzione sempre più rilevante.

Nel corso del tempo c'è stata una crescente sensibilità nei confronti del problema della corruzione (intesa in senso lato e ampio come malfunzionamento dell'Amministrazione pubblica a causa dell'uso ai fini privati delle funzioni attribuite ovvero inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo<sup>1</sup>). Tale crescente sensibilità è in capo alle Istituzioni nazionali e internazionali ma anche in capo alle Istituzioni locali e agli stessi cittadini.

La corruzione (intesa in senso lato) è anche una tassa occulta che grava sulle imprese e sui loro investimenti, quindi sull'economia dell'intero Paese. Essa crea incentivi distorti e reprime le iniziative migliori.

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata attraverso la legge 3 agosto 2009 numero 116, prevede che ogni Stato debba:

- elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- vagliarne periodicamente l'adeguatezza;
- collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

In Italia si è dato seguito agli impegni internazionali<sup>1</sup> attraverso la legge 6 novembre 2012 n.190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” (in vigore dal 28 novembre 2012) che ha innovato e integrato la precedente normativa sia sul piano della repressione sia su quello della prevenzione e delle responsabilità.

La nuova legge obbliga tutte le amministrazioni pubbliche (e, pertanto, i Comuni) a un impegno concreto alla prevenzione del fenomeno, con strategie di controllo al proprio interno attraverso la predisposizione dei Piani di prevenzione del rischio di corruzione e l'individuazione dei soggetti responsabili per la loro attuazione.

### 1.1 La nozione di corruzione

La letteratura economica (Rose-Ackerman, 1975; Glaeser e Saks, 2006) definisce la corruzione come “*reati commessi dal pubblico ufficiale per conseguire guadagni personali*”.

---

<sup>1</sup> Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e degli articoli 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012

Non esiste, tuttavia, un accordo autorevole a livello internazionale su cosa definire come corruzione e conteggiare come reati di corruzione. Ciò costituisce un ostacolo alla misurazione del fenomeno.

Il concetto di corruzione è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

La corruzione richiede sicuramente l'esistenza di tre elementi (Aidt, 2003):

- 1) il potere discrezionale nelle mani di qualcuno, ossia il potere di definire le regole e/o il potere di applicarle
- 2) la rendita economica associata col potere discrezionale
- 3) la disutilità legata all'atto di corruzione, ovvero la probabilità di scoperta del fatto corruttivo e dell'applicazione della pena.

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie "*tecnico-giuridiche*" di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

**L'articolo 318 "Corruzione per l'esercizio della funzione"**; "Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa è punito con la reclusione da uno a sei anni.

**L'articolo 319 "Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"**: "il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni".

**L'articolo 319-ter "Corruzione in atti giudiziari"**: "Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni".

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri ***l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati***. Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale **ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite**.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

*"Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento*

*dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.*

## 1.2 Contenuti generali: il PNA ed il PTPCT.

Il sistema organico di prevenzione della corruzione, introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012, prevede l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

La strategia nazionale si realizza mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre aggiornamenti. **L'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato il PNA 2019 in data 13 novembre 2019 (deliberazione n. 1064).**

Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

Il PTPCT deve fornire una valutazione del livello di esposizione dell'Amministrazione di riferimento al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012) ed è predisposto ogni anno entro il 31 gennaio.

L'elaborazione del piano del Comune di Lograto è stata preceduta da una consultazione pubblica (dal 7 Gennaio all'8 Febbraio 2021), con la quale la società civile (cittadini e istituzioni) è stata invitata a presentare proposte, suggerimenti e osservazioni in merito ai contenuti del piano.

Il presente documento, tenendo conto anche delle linee guida adottate dall'organo di indirizzo politico conferma l'impostazione già propria dei piani precedenti, quale strumento di orientamento dei comportamenti organizzativi dell'Ente, in un'ottica non adempimentale con la finalità di contenere il rischio di comportamenti corruttivi o, comunque, non imparziali nel rispetto dei seguenti principi:

### **Principi strategici**

#### **1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo:**

l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT).

#### **2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio:**

la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa.

A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.

### **3) Collaborazione tra amministrazioni:**

la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

## **Principi metodologici**

### **1) prevalenza della sostanza sulla forma:**

il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione.

### **2) Gradualità:**

le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

### **3) Selettività:**

al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo.

Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

### **4) Integrazione:**

la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione.

In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance.

A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

## **5) Miglioramento e apprendimento continuo:**

la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

### **Principi finalistici**

#### **1) Effettività:**

la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

#### **2) Orizzonte del valore pubblico:**

la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

## **1.3 I soggetti: definizione delle competenze**

La legge 190/2012 ha individuato i soggetti che sono chiamati ad attuare in modo sinergico la strategia nazionale di prevenzione della corruzione.

In particolare, l'ANAC, così denominata dall'art. 5 del d.l. 101/2013, costituisce l'Autorità Nazionale Anticorruzione; le sue competenze sono state ridefinite dal decreto-legge 24.6.2014, n.90, che le ha attribuito anche poteri sanzionatori nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ipotesi di "omessa adozione" del Piano triennale di prevenzione della corruzione, del Programma della trasparenza o del codice di comportamento (art. 19, comma 5, lett. b).

Sulle competenze dell'Anac e sul processo di approvazione del Piano nazionale anticorruzione (PNA) è intervenuto l'art. 41 del d.lgs. 97/2016, dando attuazione all'art. 7 della legge n. 124/2015.

In particolare, all'Anac sono stati attribuiti (art. 1, comma 3, l. 190/2012) poteri di ispezione da esercitare mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti, poteri di ordinare l'adozione degli atti o provvedimenti richiesti dal Piano anticorruzione o da altri atti in materia di prevenzione della corruzione adottati dal Dipartimento della funzione pubblica o dalle regole sulla trasparenza, e poteri di ordinare la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con detti piani. Altri poteri sono stati attribuiti all'Anac dal nuovo codice dei contratti pubblici, approvato con il d.lgs. 50/2016 e s.m.i. (cfr. art. 211 e 213). Il d.lgs. 97/2016 ha, altresì, previsto che il PNA venga adottato sentito il Comitato interministeriale e la Conferenza Unificata, precisando che esso "costituisce atto di indirizzo" per tutte le pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione.

In questa sezione, rinviando alle norme vigenti per la complessiva ricostruzione del sistema locale di prevenzione della corruzione, si individuano le specifiche competenze ed attribuzioni dei soggetti ed organi comunali in materia di prevenzione della corruzione.

**Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT):  
Dott.ssa Caterina Barni, Segretario generale.**

Costituisce la figura centrale del sistema locale di prevenzione della corruzione; ha il compito di proporre annualmente all'organo di indirizzo politico il piano triennale di prevenzione della corruzione, il quale contiene una apposita sezione dedicata alla trasparenza in cui –secondo il novellato comma 1 dell'art. 10 del d.lgs. 33/2013– sono indicati “i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati” previsti dal decreto trasparenza; le linee guida dell'Anac approvate con deliberazione n. 1310/2016 hanno precisato che tale previsione normativa implica la necessità di una programmazione puntuale della trasparenza, impostando all'interno del Piano una sezione che organizza i flussi informativi necessari per garantire all'interno dell'Ente l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati, indicando anche i soggetti responsabili di ognuna di queste fasi.

La norma (art. 1, comma 7, legge n. 190/2012) prevede che negli enti locali “il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione”.

Il sindaco, organo di indirizzo-politico a competenza residuale generale, con decreto prot. 7 del 23/08/2019 ha nominato responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il segretario generale, Dott.ssa Caterina Barni.

In particolare, il RPCT:

- ha il ruolo di coordinamento e programmazione della strategia di prevenzione della corruzione a livello locale, in attuazione degli obiettivi strategici previsti a tal fine nel Dup;
- avvia il processo di condivisione dell'analisi sui rischi di corruzione;
- elabora le misure a presidio dei rischi specifici, condividendole con i Responsabili titolari di P.O., predispone la proposta di Piano anticorruzione e lo sottopone alla Giunta per l'approvazione;
- elabora proposte di “politiche anticorruzione” ai fini della predisposizione del Documento unico di programmazione (DUP);
- comunica agli uffici le misure da adottare e le relative modalità;
- organizza e presidia il sistema di monitoraggio dell'attuazione delle misure contenute nel Piano per vigilare sulla sua attuazione;
- predispone la relazione annuale secondo le indicazioni dell'ANAC, esercitando a tal fine ed in prospettiva di tale adempimento i poteri di vigilanza, controllo e acquisizione di dati e informazioni dai Responsabili titolari di P.O. e dai referenti delle misure;
- organizza l'attività di formazione, e definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- vigila sul rispetto all'interno del Comune delle norme in materia di inconferebilità e incompatibilità di cui al d. lgs. n. 39/2013, in base alle indicazioni contenute nella deliberazione Anac n. 833/2016;

- cura la diffusione e la conoscenza del codice di comportamento integrativo all'interno del comune, effettuando il monitoraggio annuale sulla sua attuazione (art. 15 del Dpr n. 62/2013);
- regolamenta con propria disposizione organizzativa le modalità di verifica dell'attuazione delle misure e la procedura di aggiornamento del Piano, disciplinando le modalità di coinvolgimento dei Responsabili titolari di P.O. e dei dipendenti;
- segnala all'organo di indirizzo politico e all'Oiv le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- propone, anche in corso d'anno, la modifica del Piano quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Recentemente l'Anac, ha precisato meglio competenze, funzioni ed obblighi del Rpct.

Per l'esercizio dei poteri attribuiti dalla legge e specificati nel presente paragrafo, il Rpct si avvale della struttura di supporto Amministrativa e della collaborazione delle Pozioni organizzative del Comune.

### **Gli altri attori del sistema**

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT compiti di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

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 altri attori all'interno dell'organizzazione.

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

### **I Responsabili titolari di P.O..**

Tutti i Responsabili, in coerenza con l'art. 16 del d.lgs. 165/2001:

- forniscono al responsabile della prevenzione le informazioni richieste 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, e per l'integrazione delle misure previste nel Piano anticorruzione, in quello della trasparenza e nel codice di comportamento;
- 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;

- assicurano l'attuazione delle misure nei processi di competenza;
- effettuano il monitoraggio in ordine al rispetto dei tempi procedurali secondo le indicazioni del presente Piano, nonché in ordine al rispetto delle misure di prevenzione, ed adempiono agli obblighi di comunicazione previsti dal presente Piano;
- effettuano il monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere;
- promuovono e divulgano anche tra i dipendenti le prescrizioni e le misure contenute nel Piano anticorruzione, nonché gli obblighi di trasparenza e il contenuto del codice di comportamento integrativo, e ne verificano l'attuazione relazionando, nei tempi previsti dal Piano anticorruzione, al RPCT;
- partecipano con il responsabile della prevenzione della corruzione alla definizione del piano di formazione e all'individuazione dei dipendenti cui sono destinate le azioni formative;
- trasmettono al Rpct tutte le notizie, informazioni e documenti richiesti nell'ambito dell'esercizio dei poteri di vigilanza e/o controllo dell'attuazione del Piano di prevenzione di corruzione.

Nell'ambito della procedura di aggiornamento del Piano i Responsabili sono tenuti a trasmettere al RPCT, entro il **10 Dicembre**, una sintetica relazione riassuntiva circa lo stato di attuazione delle misure di prevenzione, e a segnalare eventuali processi che necessitano di ulteriore valutazione ed analisi ai fini dell'aggiornamento del Piano stesso; essi sono tenuti a partecipare alle conferenze dei Responsabili indette dal RPCT e a trasmettere la documentazione richiesta entro i termini stabiliti.

### **I dipendenti e i collaboratori a qualunque titolo**

Tutti i dipendenti e i collaboratori (ivi compresi i soggetti impiegati in attività socialmente utili, i consulenti e gli esperti):

- partecipano alla fase di valutazione del rischio, fornendo ai Responsabili tutte le informazioni in materia di mappatura dei processi e i dati necessari all'analisi di esposizione al rischio corruttivo;
- osservano e rispettano le misure contenute nel Piano anticorruzione (art. 1, comma 14 L. 190/2012): la violazione dei doveri relativi all'attuazione del Piano costituisce illecito disciplinare (art. 1, comma 14, cit. e art. 54, comma 3 del d.lgs. 165/2001);
- garantiscono il rispetto dei comportamenti e degli obblighi di comunicazione previsti dal codice di comportamento;
- partecipano alla formazione e alle iniziative di aggiornamento;
- forniscono al Rpct tutte le notizie, informazioni e documenti richiesti nell'ambito dell'esercizio dei poteri di vigilanza e/o controllo dell'attuazione del Piano di prevenzione di corruzione.

### **L'Ufficio per i procedimenti disciplinari (U.P.D.)**

L'UPD riveste un ruolo importante nell'attuazione della strategia di prevenzione decisa a livello locale, in quanto un efficace sistema disciplinare rappresenta la base inderogabile di tutti i sistemi di gestione del rischio (cfr. art. 6, comma 2, lett. e) del d.lgs. 231/2001). Ogni violazione delle misure del Piano costituisce illecito disciplinare.

## **L'Organismo di valutazione indipendente**

Ha assunto un ruolo più puntuale e strategico a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016. In base al comma 8-bis dell'art. 1 della legge n. 190/2012, tale organismo:

- verifica che il Piano sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale, cioè con il Dup ed il Piano della performance;
- verifica che il sistema di misurazione e valutazione della performance tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- è destinatario della Relazione annuale del RPCT e ne verifica i contenuti in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e trasparenza; a tal fine può richiedere informazioni e documenti al RPCT e può svolgere audizioni con i dipendenti;
- supporta il RPCT nel monitoraggio dell'attuazione del Piano, secondo quanto indicato nel presente Piano;
- riferisce all'Anac sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione e trasparenza;
- attesta il rispetto degli obblighi di trasparenza amministrativa, secondo le indicazioni e le tempistiche previste nel presente Piano e le linee guida dell'Anac.

## **Gli organi di indirizzo politico**

### **Il consiglio comunale:**

- delibera gli indirizzi strategici ai fini della predisposizione del Piano anticorruzione, nell'ambito del Documento Unico di Programmazione (DUP), individuando gli obiettivi generali e le risorse;
- esamina discute i rapporti sugli esiti del monitoraggio e del controllo, secondo modalità e termini previsti nel regolamento sul sistema dei controlli interni;
- esamina la relazione annuale del RPCT, ed apporta eventuali modifiche al DUP relativamente agli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, con apposita nota di aggiornamento.

In sede di prima applicazione, il consiglio comunale ha deliberato primi indirizzi strategici in sede di approvazione del Dup 2017/2019.

### **La Giunta Municipale:**

L'organo di indirizzo politico deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;

- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- 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.
- adotta con propria deliberazione il piano di prevenzione della corruzione;
- definisce, nell'ambito del Piano esecutivo di gestione (PEG), gli obiettivi di performance collegati alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza amministrativa, e i relativi indicatori.

#### **Il Sindaco:**

- nomina e revoca il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza;
- esamina le eventuali segnalazioni sulle disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione e trasparenza, ai fini dell'esercizio dei poteri di competenza nei confronti dei dirigenti.

#### **Il Responsabile della protezione dei dati-RPD. Modello delle relazioni**

In attuazione della disciplina introdotta dal Regolamento UE 2016/679, e dalla correlata normativa interna di recepimento di cui al d.lgs. 101/2018, il Comune di Lograto ha nominato, sulla base di un contratto di servizio stipulato all'esito di una procedura di consultazione del mercato, il RPD nella persona di Dott.ssa Gherardini Daiela della LTA srl, la quale in base alla normativa richiamata e alle indicazioni dell'Autorità garante della protezione dei dati personali svolge stabile attività di collaborazione e supporto in materia di scelte organizzative e modalità di pubblicazione, gestione e conservazione dei dati personali. Ferme restando le competenze che la legge ascrive ai dirigenti, dipendenti e Rpct in materia di pubblicazione dei dati, esame o riesame di istanze di accesso civico generalizzato, alla luce soprattutto delle disposizioni contenute negli art. 6 "qualità delle informazioni" e 7, comma 4-bis del d.lgs. 33/2013 "non intellegibilità dei dati personali", si dispone:

- 1) il Responsabile e/o il dipendente responsabile della pubblicazione su amministrazione trasparente ovvero di istruttoria di una istanza di accesso civico generalizzato, possono chiedere al RPD un parere circa la sussistenza nei documenti da pubblicare o da rendere ostensibili di dati personali e sulle modalità di minimizzazione di tali dati, nel rispetto della normativa di derivazione eurounitaria; il RPD è obbligato a rispondere nel termine di 5 giorni dalla richiesta che deve essere formalizzata e tracciata nella piattaforma di gestione dei flussi documentali;
- 2) il Rpct nell'ambito del procedimento di esame di istanze di accesso civico generalizzato, può richiedere il supporto di tale soggetto, al fine di determinarsi nell'ambito delle proprie attribuzioni; il parere del RDP non sostituisce il parere previsto dalla legge sui profili di tutela della riservatezza dei dati personali; il RPD è obbligato a rispondere nel termine di 5 giorni dalla richiesta.

#### **1.4 L'approvazione del PTPCT**

La legge 190/2012 impone, ad ogni Pubblica Amministrazione, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCTT).

Il RPCT elabora e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Per gli enti locali, "il piano è approvato dalla giunta" (art. 41 comma 1 lettera g) del d.lgs. 97/2016).

L'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente ANAC 16 marzo 2018).

La giunta potrà "adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato".

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una "doppio approvazione". L'adozione di un primo schema di PTPCT e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva (PNA 2019).

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l'Autorità sarebbe "utile [ma non obbligatorio] l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale".

In questo modo, l'esecutivo ed il sindaco avrebbero "più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano" (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10 e PNA 2019).

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC.

La trasmissione verrà svolta attraverso la pubblicazione in "amministrazione trasparente".

Il presente piano rimane pubblicato sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

### **Obiettivi strategici**

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT".

Il d.lgs. 97/2016 ha attribuito al PTPCT "un valore programmatico ancora più incisivo".

Il PTPCT, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è "elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale".

L'ANAC, con la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare “particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente “la promozione di maggiori livelli di trasparenza” da tradursi nella definizione di “obiettivi organizzativi e individuali” (art. 10 comma 3 del d.lgs. 33/2013).

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

*Secondo l'ANAC, gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali: il piano della performance; il documento unico di programmazione (DUP).*

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, propone “di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance”.

L'amministrazione Comunale di Lograto ritiene che la trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti **obiettivi di trasparenza sostanziale**:

**1- la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;**

**2- il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal d.lgs. 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.**

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti dell'Ente;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

## **1.5 PTPCT e performance**

Come già precisato, l'integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio.

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione.

In particolare, l'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della performance è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

L'art. 1 comma 8 della legge 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario agli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame è ulteriormente rafforzato dalla disposizione contenuta nell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 che espressamente attribuisce all'OIV il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance e di valutare l'adeguatezza dei relativi indicatori.

Gli obiettivi strategici, principalmente di trasparenza sostanziale, sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa degli strumenti di programmazione qui riportati:

- documento unico di programmazione (DUP), art. 170 TUEL, e bilancio previsionale (art. 162 del TUEL);
- piano esecutivo di gestione e piano dettagliato degli obiettivi (artt. 169 e 108 del TUEL);

A norma dell'art. 169, comma 3-bis, del TUEL, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG.

A dimostrazione della coerenza tra PTPCT e piano della performance, si segnalano i seguenti obiettivi gestionali, fissati nel PEG/Piano della performance, di rilevante interesse ai fini della trasparenza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa:

*“Attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e delle misure per la trasparenza”.*

## PARTE II ANALISI DEL CONTESTO

### 2.1 . L'analisi del contesto esterno

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

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

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto esterno, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

## **CRIMINALITA' ORGANIZZATA A LIVELLO DELLA PROVINCIA DI BRESCIA**

Secondo i dati contenuti nella “Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” relativa all’anno 2019 trasmessa dal Ministro dell’Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 12 gennaio 2021, disponibile alla pagina web:

<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/relazione-parlamento-sullattivita-forze-polizia-sullo-stato-dellordine-e-sicurezza-pubblica-e-sulla-criminalita-organizzata>

Per la provincia di Brescia provincia di appartenenza dell’ente, nell’ambito della criminalità cinese si è assistito alla loro crescente operatività delle bande giovanili cinesi, che si è espressa nella consumazione di significative attività delittuose.

Tali aggregazioni sono composte sia da appartenenti alla c.d. “seconda generazione”, sia da giovani connazionali immigrati che giungono in Italia e vivono in condizioni di sostanziale emarginazione, non disponendo ancora di un sistema di relazioni e conoscenze che consenta loro di integrarsi nella comunità.

Perduto progressivamente il carattere di formazioni delinquenziali episodiche e dedite a manifestazioni criminali di basso profilo, i sodalizi in questione si connotano, con sempre maggiore frequenza, come strutture criminali stabili, gerarchicamente organizzate su un modello verticistico, che prevede un leader indiscusso - spesso di età adulta - in grado di coordinare e determinare le strategie criminali, coadiuvato da uno o più collaboratori e da affiliati incaricati di porre materialmente in essere le attività pianificate.

Si tratta di formazioni che agiscono spesso con metodi violenti, intimidatori ed omertosi, non dissimili da quelli propri delle mafie autoctone.

L’attività di contrasto ha documentato la consumazione di estorsioni ai danni di imprenditori e commercianti connazionali, funzionali al controllo della locale comunità; i locali pubblici quali internet-point, karaoke-center e night club sono spesso utilizzati come basi logistiche per gli appartenenti alla banda.

Tra gli altri interessi criminali si evidenziano la gestione del gioco d’azzardo, lo sfruttamento della prostituzione di giovani connazionali e lo spaccio di stupefacenti (ketamina, ecstasy, shaboo o cocaina).

Per quanto attiene alla c.d. “rotta africana” del traffico di stupefacenti si segnalano i rapporti diretti intrattenuti con i rappresentanti dei principali cartelli della droga presenti in Colombia, Thailandia, Brasile e Pakistan.

In Italia, la droga viene prevalentemente importata attraverso il trasporto “a grappolo”, che consiste nell’introduzione di ridotti, ma frequentissimi, quantitativi di stupefacente, attraverso numerosi corrieri “ovulatori” che trasportano la sostanza in appositi contenitori preventivamente ingeriti.

In materia di delitti contro il patrimonio e la fede pubblica, i nigeriani sono prevalentemente attivi nel traffico di valuta falsa, nella clonazione e nell'indebito utilizzo di mezzi elettronici di pagamento. Le truffe e le frodi informatiche sono realizzate in stretta collaborazione con il network criminale di connazionali operativo a livello internazionale, attraverso la suddivisione di ruoli: all'estero si reperiscono i dati sensibili relativi a carte di credito, spesso emesse da banche straniere, per rivenderli poi in Italia ad altri gruppi criminali o per compiere acquisti on line attraverso internet point.

Nella relazione al Parlamento il Ministero dell'Interno ha messo in evidenza l'esito avuto nel 18 luglio 2019 – di una importante operazione che ha coinvolto i territori di numerose province Bologna, Torino, Bergamo, Brescia, Cesena, Cremona, Modena, Novara, Parma,

Pavia, Piacenza, Prato, Reggio Emilia, Treviso e Verona.

In particolare la Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Bibbia verde", ha eseguito due decreti di fermo di indiziato di delitto nei confronti di 40 nigeriani, responsabili di associazione per delinquere di tipo mafioso, traffico di sostanze stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione.

L'indagine, avviata nel 2018 e sviluppatasi in due filoni in Piemonte ed in Emilia Romagna, ha consentito di disarticolare un vasto sodalizio criminale etnico, legato con altre organizzazioni mafiose nigeriane presenti in Italia, dedito allo spaccio di sostanze stupefacenti ed allo sfruttamento della prostituzione. Entrambe le inchieste hanno consentito di ricostruire le attività e le dinamiche criminali dell'organizzazione cultista "Maphite", alla quale tutti gli indagati sono risultati affiliati. È stata, inoltre, sequestrata una copiosa documentazione, tra cui la cosiddetta "Green bible", ritenuta lo "statuto" dell'organizzazione "Maphite", nel quale erano definiti ruoli e gerarchie criminali a cui si dovevano attenere tutti gli affiliati.

I gruppi criminali maggiormente coinvolti in Italia nei grandi traffici di sostanze stupefacenti sono:

per la cocaina:

la 'ndrangheta, la camorra e le organizzazioni balcaniche e del Sud America;

per l'eroina:

la criminalità campana e pugliese in stretto contatto con le organizzazioni albanesi e balcaniche;

per i derivati della cannabis:

la criminalità pugliese e siciliana, assieme a gruppi maghrebini, spagnoli ed albanesi.

Esaminando per macroaree i dati relativi ai sequestri, il 48,31% del totale è stato operato nel Sud Italia e nelle isole, il 33,04% nel Nord ed il 18,65% al Centro.

In termini quantitativi, i sequestri più significativi, nell'anno in riferimento, sono stati eseguiti nel porto di Genova il 23 gennaio 2019 (2.101,89 kg. di cocaina), a Brescia nel mese di giugno 2019 (43 kg. di eroina).

Il contrasto ai processi di radicalizzazione ha assunto una valenza centrale nell'ambito della strategia di prevenzione della minaccia terroristica volta ad individuare ogni fattore di rischio per la sicurezza interna.

A tal fine, vengono effettuati monitoraggi nei confronti:

delle dinamiche migratorie che interessano le nostre coste al fine di scongiurare/contrastare l'eventualità che estremisti islamici (foreign fighter di ritorno dalle zone di conflitto o soggetti comunque considerati pericolosi per la sicurezza<sup>24</sup>), possano fare ingresso in Italia e successivamente transitare in Europa servendosi delle rotte utilizzate dai trafficanti di esseri umani o dai profughi richiedenti protezione internazionale;

Al riguardo si rammentano le operazioni che hanno permesso di arrestare il 28 giugno 2019 a Brescia un altro soggetto per il reato di partecipazione ad un'associazione con finalità di terrorismo: si tratta dei primi arresti di returnee all'indomani della dissoluzione del territorio del Daesh.

## LO SCENARIO ECONOMICO REGIONALE

Per quanto riguarda l'economia della Regione Lombardia, si riportano di seguito i contenuti del documento della Banca d'Italia "Le economie regionali. L'economia della Lombardia" aggiornato a Novembre 2020:

*"Nel primo semestre del 2020 le principali variabili economiche della regione hanno registrato un brusco calo a seguito dell'epidemia di Covid-19 e delle restrizioni alle attività disposte dai decreti governativi per contenere la diffusione del contagio. Secondo le stime basate sull'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) della Banca d'Italia, in Lombardia il prodotto sarebbe diminuito di circa il 12 per cento nei primi sei mesi del 2020, in linea con la media italiana. L'indicatore coincidente Regiocoin-Lombardia della Banca d'Italia evidenzia la forte riduzione delle componenti di fondo dell'economia regionale nel primo e nel secondo trimestre. Il recupero registrato nel terzo trimestre non ha compensato i cali della prima parte dell'anno e l'attività economica è rimasta su livelli significativamente inferiori a quelli precedenti alla crisi sanitaria.*

*Nell'industria la produzione manifatturiera è diminuita in misura marcata nel primo semestre dell'anno, con un calo più accentuato nel secondo trimestre; nel terzo è tornata a crescere sul trimestre precedente, attenuando la riduzione complessiva nei primi nove mesi dell'anno. L'evoluzione della domanda rivolta alle imprese è stata analoga a quella della produzione e le esportazioni hanno frenato bruscamente nel primo semestre, risentendo della contrazione dell'attività mondiale causata dalla pandemia. I risultati del sondaggio della Banca d'Italia rilevano una riduzione generalizzata del fatturato nei primi tre trimestri dell'anno e una diminuzione della spesa per investimenti rispetto al 2019, superiore a quella formulata nei piani a inizio anno. Per il 2021 i programmi d'investimento sono improntati alla stabilità, condizionati dall'incertezza, in particolare riguardo all'andamento della domanda. Nelle costruzioni, la ripresa dell'attività dopo il blocco dei cantieri tra marzo e aprile non sarebbe stata sufficiente a compensare i cali registrati nella prima parte dell'anno e le imprese intervistate si attendono una diminuzione della produzione nella media del 2020. Le compravendite nel mercato immobiliare, residenziale e non, sono anch'esse fortemente diminuite nella prima parte dell'anno. Nei servizi, il fatturato ha registrato cali generalizzati, particolarmente intensi nel commercio non alimentare e nel comparto dell'alloggio e della ristorazione, che ha risentito anche del sostanziale blocco dei flussi turistici; in controtendenza, gli esercizi non specializzati (che includono la grande distribuzione) hanno registrato un aumento del fatturato. Nel turismo il calo di presenze si è ridimensionato nel terzo trimestre, in particolare per i visitatori nazionali.*

*Gli effetti recessivi della crisi pandemica hanno influito in misura marcata sulla redditività delle imprese lombarde. I finanziamenti bancari al settore produttivo sono tornati a espandersi, per l'effetto congiunto, da un lato, delle esigenze di liquidità manifestate dalle imprese in seguito alle restrizioni alle attività e, dall'altro, dell'orientamento fortemente espansivo della politica monetaria e degli interventi governativi a sostegno dell'accesso al credito. L'accelerazione ha riguardato tutte le categorie dimensionali e tutti i settori produttivi. Si è invece attenuato il processo di diversificazione delle fonti finanziarie: il flusso di nuove emissioni obbligazionarie è calato nel primo semestre e la raccolta netta è stata negativa.*

*Le condizioni del mercato del lavoro sono progressivamente peggiorate ed è diminuita la partecipazione. L'occupazione si è ridotta soprattutto nel secondo trimestre tra i lavoratori autonomi e tra i dipendenti con contratti diversi dal tempo indeterminato. La contrazione dell'occupazione è stata significativamente inferiore al calo di attività grazie all'eccezionale espansione del ricorso a diverse forme di integrazione salariale e al blocco dei licenziamenti decretato dal Governo. Nella prima parte dell'anno è fortemente*

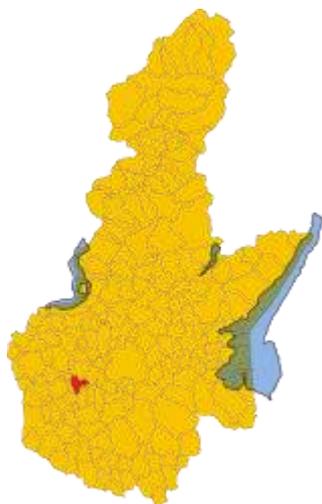
*aumentata anche la platea dei beneficiari di interventi di contrasto alla povertà e di tutela nei confronti dei lavoratori non coperti dagli ammortizzatori sociali tradizionali.*

*I prestiti alle famiglie hanno rallentato a partire dal mese di marzo del 2020, risentendo dei minori consumi durante il periodo di confinamento, del calo delle compravendite immobiliari e del clima di incertezza. Una lieve decelerazione è stata registrata anche nei depositi detenuti presso il sistema bancario. Il valore dei portafogli finanziari delle famiglie si è invece ridotto, riflettendo il generalizzato calo dei corsi azionari ed obbligazionari seguito allo scoppio della crisi pandemica.*

*Gli indicatori della qualità del credito hanno mostrato segnali di sostanziale stabilità, sia per le famiglie, sia per il settore produttivo, beneficiando anche delle misure governative di sostegno al credito (moratorie e garanzie sui nuovi prestiti). Tra le imprese si sono registrati tuttavia lievi incrementi nelle posizioni che presentano segnali di deterioramento nei settori della manifattura e dei servizi.*

Fonte: Banca d'Italia, Le economie regionali. L'economia della Lombardia – Numero 25 – Novembre 2020.

## TERRITORIO COMUNE DI LOGRATO



Lograto è un Comune in Provincia di Brescia di 3798 abitanti al 1° gennaio 2021, si trova a sud-ovest del Capoluogo dal quale dista 20 km. Confinano con Lograto i comuni di: Berlingo, Maclodio e Travagliato. Ha un'estensione territoriale di 13,59 Km<sup>2</sup>. A 8 km dal centro del Comune si trova l'accesso per la A35, l'autostrada Bre.Be.Mi.. La rete stradale che attraversa il territorio comunale è formata da 27 km di strade comunali, 14,20 km di strade provinciali.

Comune di pianura, di origini antiche, che accanto alle tradizionali attività agricole ha sviluppato il tessuto industriale. I logratesi hanno un indice di vecchiaia inferiore alla media e sono concentrati soprattutto nel capoluogo comunale, che fa registrare segni di espansione edilizia. Il territorio, comprendente anche la località di Navate, è attraversato da più canali che, irrigando abbondantemente il terreno, ne accrescono la produttività; il suo profilo geometrico è uniforme, con minime differenze di altitudine, che determinano nell'abitato un andamento plano-altimetrico completamente pianeggiante. Lo stemma municipale, troncato, concesso con Decreto del Presidente della Repubblica, riproduce tre stelle d'argento a cinque raggi in campo azzurro e un albero verde sradicato in campo d'oro.

Da PGT vigente (strumento urbanistico di pianificazione previsto dalla L.R. Lombardia 12/2005) non sono previsti nuovi insediamenti.

Non è sede di particolari uffici, fatta eccezione per quelli destinati alle attività municipali e postali; a causa dell'assenza sul posto di una stazione dei carabinieri, il sindaco svolge, all'occorrenza, anche le funzioni di autorità di pubblica sicurezza. L'agricoltura, praticata con successo grazie alle favorevoli caratteristiche del terreno, annovera, tra le altre, coltivazioni di cereali, foraggi, frumento e ortaggi; si allevano soprattutto bovini, suini e avicoli. L'industria è rappresentata da più aziende che operano nei comparti tessile, metalmeccanico ed edile, affiancate da fabbriche di mobili e da alcuni calzifici. Il terziario si compone della rete commerciale (di dimensioni non rilevanti ma sufficienti a soddisfare le esigenze primarie della popolazione) e dell'insieme dei servizi che, accanto a quelli forniti dalla pubblica amministrazione, comprendono l'esercizio

del credito e dell'intermediazione monetaria nonché attività radiotelevisive. Nelle scuole del posto si impartisce l'istruzione obbligatoria; non manca una biblioteca per l'arricchimento culturale. Le strutture ricettive offrono possibilità di ristorazione ma non di soggiorno, mentre quelle sanitarie garantiscono il servizio farmaceutico, L'economia locale è composta da 389 attività produttive comprese le imprese artigiane. La classificazione delle attività si evince dalla tabella sotto riportata.

## CONDIZIONI E PROSPETTIVE SOCIO-ECONOMICHE DEL TERRITORIO DI LOGRATO

Con riferimento alle condizioni e prospettive socio-economiche del territorio bresciano, particolarmente colpito dalla pandemia da Covid 19 e pertanto non esente dai negativi effetti economici regionali come sopra illustrati, si ritiene particolarmente significativo riportare alcuni dati e informazioni relative al periodo antecedente alla crisi economica per comprendere l'andamento del mercato del lavoro, del benessere dell'economia bresciana prima della pandemia.

Economia insediata sul territorio di Lograto

Fonte: Annuario statistico regionali 2017 Lombardia (ultimo anno disponibile)

Settore	Attive
A Agricoltura, silvicoltura pesca	43
C Attività manifatturiere	39
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	0
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	1
F Costruzioni	69
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	79
H Trasporto e magazzinaggio	7
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	15
J Servizi di informazione e comunicazione	3
K Attività finanziarie e assicurative	5
L Attività immobiliari	14
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	7
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	6
P Istruzione	0
Q Sanità e assistenza sociale	1
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	3
S Altre attività di servizi	15
X Imprese non classificate	1
<b>TOTALE</b>	<b>308</b>

Imprese artigiane attive per comparto di attività

Settore	Attive
C Attività manifatturiere	39
F Costruzioni	69
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	79
H Trasporto e magazzinaggio	7
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	15
J Servizi di informazione e comunicazione	
L Attività immobiliari	14
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	7
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	6
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	3
S Altre attività di servizi	15

## 2.2 L'analisi del contesto interno

Ulteriore importante elemento nella definizione del PTPC è l'analisi del contesto interno, cioè riferita all'assetto organizzativo, alle competenze e responsabilità, alla qualità e quantità del personale, ai sistemi e ai flussi informativi, all'assetto delle regole; tale attività di analisi, insieme alla ricognizione di atti organizzativi e di regolazione e controllo dell'attività, contribuisce ad intercettare e valutare le cause dei rischi corruttivi e ad orientare l'individuazione delle misure di prevenzione in un'ottica di maggiore utilità e sostenibilità delle stesse.

### Gli organi politici

<b>Mandato amministrativo: 2019-2024</b>	
<b>SINDACO</b>	
Gianandrea Telò	
<b>GIUNTA</b>	
<b>FEDERICA PADERNO</b>	Vice Sindaco e Assessore con deleghe: servizi sociali e assistenza
<b>GIUSEPPE MAGRI</b>	Assessore con deleghe: urbanistica – lavori pubblici
<b>IVAN PELATI</b>	Assessore con deleghe: ambiente – sport e tempo libero;
<b>MANUELA SAVOLDINI</b>	Assessore con deleghe: pubblica istruzione – cultura

## Mandato amministrativo: 2019-2024

## CONSIGLIO COMUNALE

		<i>NOME</i>	<i>COGNOME</i>
<b>LISTA N.2- CIVICA UNITI PER LOGRATO TELO SINDACO</b>	<b>SINDACO</b>	<b>GIANANDREA</b>	<b>TELO</b>
	<b>CONSIGLIERE 1</b>  Il Consigliere Scalmana si è dimesso ed è stato surrogata dalla prima dei non eletti della stessa lista Mara Chiara Festa	<b>MARIA CHIARA</b>	<b>FESTA</b>
	<b>CONSIGLIERE 2</b>	<b>NICOLETTA</b>	<b>TOMASONI</b>
	<b>CONSIGLIERE 3</b>	<b>FEDERICA</b>	<b>PADERNO</b>
	<b>CONSIGLIERE 4</b>	<b>ANGELO</b>	<b>BULGARINI</b>
	<b>CONSIGLIERE 5</b>	<b>ROBERTO</b>	<b>QUARESMINI</b>
	<b>CONSIGLIERE 6</b>	<b>GIUSEPPE</b>	<b>MAGRI</b>
	<b>CONSIGLIERE 7</b>	<b>SIMONE</b>	<b>MARINONI</b>
	<b>CONSIGLIERE 8</b>	<b>ANTONIO</b>	<b>CAPORIZZO</b>
<b>LISTA N. 1 - MATTEO CAVALLI SINDACO</b>	<b>CONSIGLIERE 9</b>	<b>MATTEO</b>	<b>CAVALLI</b>
	<b>CONSIGLIERE 10</b>	<b>NICOLA</b>	<b>BONISSONI</b>
	<b>CONSIGLIERE 11</b>	<b>GIUSEPPE</b>	<b>FORNONI</b>

	<b>CONSIGLIERE 12</b>	<b>MATTIA</b>	<b>COLOMBI</b>
--	-----------------------	---------------	----------------

### La struttura amministrativa

Il personale in servizio è di 13 unità più il Segretario Comunale. Vi sono 3 responsabili di servizio di cat. D, n. 6 dipendenti di categoria C e 4 dipendenti di categoria B. I dipendenti in servizio non sono mai stati destinatari di procedimenti disciplinari relativi ad attività svolte in conflitto di interessi, non sono mai stati chiamati a rispondere di danno erariale, né imputati in processi penali.

Il Sindaco con Decreto n. 4 in data 30/12/2020 ha conferito l'incarico di Responsabile di servizio titolare di posizione organizzativa ai seguenti dipendenti:

- Area Servizi alla Persona: dott. Marco Esti
- Area Economico-finanziaria: rag. Francesca Vassallo
- Area Tecnica: arch. Bruno Foresti
- Area Polizia Locale: Vittorio Paloschi (Unione BBO) e Gianandrea Telò (Comune)

L'ufficio del Segretario comunale è gestito in convenzione con il Comune di Nave, la spesa è ripartita per il 38,88 % a carico del Comune di Lograto e per il 61,12% a carico del Comune di Nave.

Titolare della segreteria convenzionata è la Dott.ssa Caterina Barni.

Per quanto riguarda i dipendenti "in servizio" si osserva anzitutto che – come schematizzato nella tabella sottostante - il personale dipendente è costituito in prevalenza da soggetti non residenti nel comune e, quindi, estranei alla vita della comunità. Circa i rapporti che intercorrono fra gli amministratori ed i dipendenti, (in particolare con quelli del luogo) oltre alla normale conoscenza che in una realtà sostanzialmente piccola deriva dalla convivenza nello stesso paese, va segnalato che, per quanto riguarda l'intensità, può anche essere espressione di frequentazioni risalenti al percorso scolastico o di amicizie stabilite in altri contesti.

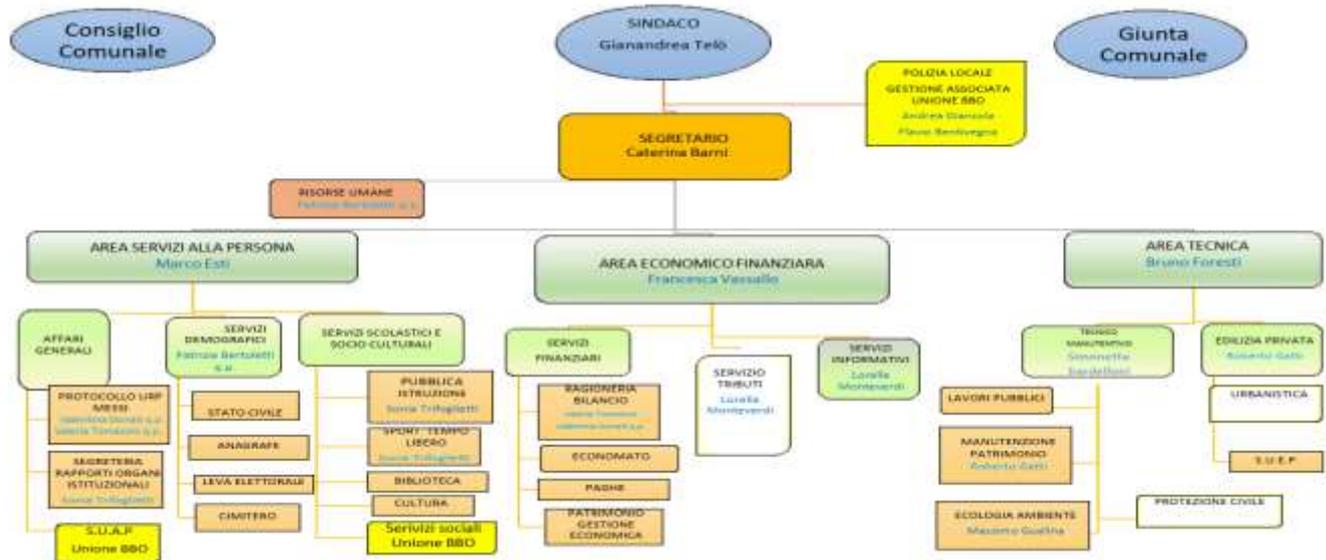
Infine, le consuetudini di rapporti che possano – eventualmente - essersi instaurate fra dipendenti ed operatori economici aggiudicatari di appalti dell'ente (o interessati alle gare), possono anche non manifestarsi nella loro esatta evidenza. Spesso, anzi, rimangono sottotraccia appalesandosi all'esterno come semplici espressioni di cortesia formale.

Per tale ragione giustificano una qualche attenzione tesa a configurarle correttamente e, in ogni caso, una loro preventiva, adeguata valutazione in sede di "individuazione dei fattori di rischio" e della conseguente "mappatura".

Unità organizzativa	N. dipendenti residenti nel Comune di Lograto	N. dipendenti residenti in altro Comune
Segretario		1

Servizi alla Persona	1	3
Economico Finanziaria		3
Tecnica		4
Polizia Locale		2
Totale	1	13

Per ciò che concerne invece l'organizzazione degli uffici, si riporta l'organigramma e la ripartizione del personale assegnato a ciascuna unità organizzativa, con la precisazione che il personale in servizio conta al primo gennaio 2021 numero 13 unità oltre al Segretario generale.



AREA	SERVIZI	SERVIZI E ATTIVITA'	PERSONALE ASSEGNATO
Segretario Dott.ssa Caterina Barni	Risorse umane	Organizzazione del personale (gestione presenze), contrattazione decentrata integrativa, trattamento giuridico del personale	Bertoletti Patrizia (quota parte)
Servizi alla Persona Dott. Marco Esti	Protocollo gestione documentale	Procollo e gestione documentale	Valentina Donati (quota parte)
	Servizio notifiche	Servizio notifiche	Valentina Donati (quota parte) Valeria Tomasoni (quota parte)
	Segreteria	Atti amministrativi, cura pubblicazione, adempimenti anticorruzione e trasparenza, Rapporto con gli organi istituzionali	Trifoglietti Sonia
	S.U.A.P	SUAP: Commercio adempimenti portale SUAP UNIONE DEI COMUNI BBO- scia - autorizzazioni	Giancola Andrea Gatti Roberto in condivisione con Area Tecnica
	Demografici	Stato civile – anagrafe- leva ed elettorale- concessioni cimiteriali	Bertoletti Patrizia Monteverdi Lorella
	Scolastici e culturali	Pubblica Istruzione, Biblioteca, Cultura, Sport e tempo libero	Trifoglietti Sonia
	Sociali	Servizio Sociale Professionale Unione BBO- Fondazione BBO adempimenti amministrativi servizi sociali (famiglia, minori, disabilità, anziani, assegnazione alloggi erp)	Assistente sociale dipendente da Nuova assunzione cat. C Fondazione BBO
Economico Finanziaria Rag. Francesca Vassallo	Finanziari	Ragioneria, contabilità, bilancio, economato, trattamento economico del personale, patrimonio gestione economica	Tomasoni Valeria  Valentina Donati quota parte
	Tributi	Gestione tributi IMU TASI TARI	Monteverdi Lorella
	Informativi CED	Gestione servizi informativi, adempimenti anticorruzione e trasparenza	Monteverdi Lorella
TecnicaArch. Bruno Foresti	Tecnico Manutentivo	Lavori Pubblici	Nuova assunzione
		Protezione civile BBO	
		Manutenzione patrimonio	Edilizia Privata
	Edilizia Privata	Ecologia ambiente	Gualina Massimo
	Edilizia Privata	Urbanistica, S.U.E.	Gatti Roberto
Polizia Locale	Polizia Locale – competenze Unione BBO Vittorio Paloschi	Tutte le funzioni attinenti alle attività di polizia locale, urbana e rurale, di polizia amministrativa, giudiziaria e ad ogni altra materia la cui funzione di polizia sia demandata da leggi o regolamenti al Comune o direttamente alla Polizia Locale; polizia sanitaria; attività circense spettacoli pirotecnici e spettacoli viaggianti; viabilità e traffico, occupazioni suolo pubblico; accertamenti anagrafici; adempimenti in materia di pubblica sicurezza, denuncia infortuni, cessione fabbricati, denuncia ospitalità;	Giancola Andrea Bentivegna Flavio
	Polizia Locale – competenze Comune Gianandrea Telò	Supporto al SUAP adempimenti istruttori in materia di polizia amministrativa, di pubblica sicurezza (noleggio con conducente/senza conducente, direttore/istruttore di tiro ecc.); commercio su aree pubbliche (fiere-mercati – autorizzazioni-carta d'esercizio)	Giancola Andrea Bentivegna Flavio

## Il gruppo amministrazione pubblica

Il Comune di Lograto con Deliberazione n. 40 del 22.12.2020 ha effettuato la Ricognizione delle partecipazioni societarie possedute direttamente o indirettamente alla data del 31/12/2018 dalla quale emerge che il Comune di Lograto partecipa al capitale delle seguenti società:

### Partecipazioni dirette

#### Partecipazioni dirette

NOME PARTECIPATA	CODICE FISCALE PARTECIPATA	QUOTA DI PARTECIPAZIONE	ESITO DELLA RILEVAZIONE	NOTE
Cogeme spa	00298360173	3,20%	MANTENIMENTO	

### Partecipazioni indirette detenute attraverso Cogeme spa

NOME PARTECIPATA	Codice Fiscale Società e capitale sociale	Denominazione società/organismo tramite	% Quota di partecipazione società/organismo tramite	ESITO DELLA RILEVAZIONE	NOTE
Acque Bresciane S.r.l. Via Cefalonia n. 70, Brescia	c.f. 03832490985 Cap. soc. 28.520.874,00	Cogeme S.p.A. detiene partecipazione in Acque Ovest Bresciano Due S.r.l. in liquidazione che a sua volta detiene partecipazione in Acque Bresciane S.r.l.	Cogeme S.p.A. ha una quota di partecipazione indiretta in Acque Bresciane del 62,805%.  Acque Ovest Bresciano Due S.r.l. in liquidazione detiene una partecipazione diretta in Acque Bresciane del 79,10%.	MANTENIMENTO	Acque Bresciane S.r.l. ha natura di <u>società in house providing</u> , di cui all'art. 2, comma 1, lett. o) del D.lgs. 175/2016.
Depurazioni Benacensi S.c.a.r.l. Loc. Paradiso di sotto, 14 - 37019 Peschiera del Garda (VR)	c.f. 03731280230 Cap. soc. 25.000,00	Cogeme S.p.A. detiene partecipazione in Acque Ovest Bresciano Due S.r.l. in liquidazione che a sua volta detiene partecipazione in Acque Bresciane S.r.l., la quale a sua volta detiene la partecipazione in Depurazioni Benacensi S.c.a.r.l.	Acque Bresciane S.r.l. detiene una partecipazione diretta in Depurazioni Benacensi S.c.a.r.l. del 50%	MANTENIMENTO	Depurazioni Benacensi S.c.r.l. è <u>società partecipata da società in house providing</u>

### Altre partecipazioni e associazionismo

Si precisa che il Comune di Lograto partecipa alla Comunità della pianura bresciana – Fondazione di partecipazione per la quota del 5,99%.

I servizi sociali sono gestiti in forma associata tramite l'Unione Bassa Bresciana occidentale ed è quest'ultima a conferire alla Fondazione di cui sopra la gestione dei servizi stessi.

Essendo “forme associative” di cui al Capo V del Titolo II del d.lgs. 267/2000 (TUEL), tali “adesioni” non sono oggetto del piano di razionalizzazione.

## PARTE III LA VALUTAZIONE ED IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

### 3.1. 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, e la individuazione ed 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.

In prima fase di applicazione delle disposizioni del PNA 2019 si è ritenuto di mappare i principali processi con la finalità di integrarli progressivamente nel corso dei prossimi aggiornamenti.

Secondo il PNA, 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).

La mappatura dei processi si articola in 3 fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

**L'identificazione** dei processi consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l'obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

L'ANAC ribadisce che i processi individuati dovranno fare 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.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è l'identificazione dell'elenco dei principali processi dall'amministrazione con la finalità di integrarli progressivamente nel corso dei prossimi aggiornamenti.

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

- acquisizione e gestione del personale;
- affari legali e contenzioso;
- contratti pubblici;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- gestione dei rifiuti;
- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- governo del territorio;
- incarichi e nomine;
- pianificazione urbanistica;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

il presente Piano prevede la seguente articolazione:

- A. Acquisizione e gestione del personale
- B. Contratti pubblici
- C. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico

- diretto ed immediato per il destinatario
- D. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- E. Provvedimenti restrittivi della sfera giuridica dei destinatari
- F. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- G. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- H. Pianificazione urbanistica.
- I. Incarichi e nomine
- J. Affari legali e contenzioso

Consapevoli che la mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio è stato valutato di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i principali rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT ha costituito e coordinato un "Gruppo di lavoro" composto dai funzionari dell'ente responsabili delle unità organizzative in cui si articola l'Ente.

Data l'approfondita conoscenza da parte di ciascun funzionario dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, il Gruppo di lavoro ha potuto enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate

**"Mappatura dei processi parte 1 e parte 2" (ALLEGATO 1).**

Tali processi, poi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l'indicazione dell'input, delle attività costitutive il processo, e dell'output finale) e, infine, è stata registrata l'unità organizzativa responsabile del processo stesso.

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), la mappatura di cui all'allegato comprende i principali processi riferibili all'ente.

Il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per addivenire, con certezza, alla individuazione di tutti i processi dell'ente.

### Valutazione e trattamento del rischio

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una "macro-fase" del processo di gestione del rischio, nella quale 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 e preventive (trattamento del rischio)".

Tale "macro-fase" si compone di **tre (sub) fasi**:

identificazione

analisi

ponderazione.

### 3.2. Identificazione ed analisi del rischio

Nella fase di identificazione degli "eventi rischiosi" l'obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Secondo l'ANAC, “questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione”.

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è essenziale. Infatti, i vari responsabili degli uffici, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre, è opportuno che il RPCT, “mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi”.

Per individuare gli “eventi rischiosi” è necessario: definire l'oggetto di analisi; utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

L'oggetto di analisi è l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.

Dopo la “mappatura”, l'oggetto di analisi può essere: l'intero processo; ovvero le singole attività che compongono ciascun processo.

Come già precisato, secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT ha costituito e coordinato un “Gruppo di lavoro” composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative.

Il Gruppo di lavoro ha scomposto i principali “processi” in attività analizzando le attività individuate.

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per affinare la metodologia di lavoro, incrementando con maggiore dettaglio le attività che compongono i singoli processi analizzando cos' tutte le attività individuate.

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi “è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio n. possibile di fonti informative”.

Il “Gruppo di lavoro”, costituito e coordinato dal RPCT, ha applicato principalmente le metodologie seguenti:

- in primo luogo, la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, al Gruppo di lavoro;
- i risultati dell'analisi del contesto;
- le risultanze della mappatura;
- l'analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili;
- eventuali segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o con altre modalità.

### **Identificazione dei rischi:**

una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPCT.

Il “Gruppo di lavoro”, costituito e coordinato dal RPCT, composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha prodotto un catalogo dei rischi principali e potenziali per macro processo / macro attività.

Il catalogo è riportato nell' allegato 1 colonna G schede allegate,

Per ciascun processo ed azione è stato indicato il rischio più grave individuato dal Gruppo di lavoro.

### **Analisi del rischio**

L'analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione; stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

### **Fattori abilitanti**

L'analisi è volta a comprendere i "fattori abilitanti" la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause" dei fenomeni di malaffare).

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L'Autorità propone i seguenti esempi:

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

### **Stima del livello di rischio**

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

Secondo l'ANAC, l'analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di "prudenza" poiché è assolutamente necessario "evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione".

Secondo l'ANAC, "considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza".

Per stimare l'esposizione ai rischi, il Gruppo di lavoro ha scelto un **approccio di tipo qualitativo** per effetto del quale l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

### **Criteri di valutazione**

L'ANAC ritiene che "i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in **indicatori di rischio** (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti". Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

**Il gruppo di lavoro ha integralmente recepito gli indicatori previsti dal PNA 2019, Allegato n. 1.**

In particolare gli indicatori utilizzati sono:

1. **livello di interesse “esterno”**: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. **grado di discrezionalità del decisore interno**: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. **manifestazione di eventi corruttivi in passato**: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. **trasparenza/opacità del processo decisionale**: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
5. **livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano**: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
6. **grado di attuazione delle misure di trattamento**: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Tutti gli indicatori suggeriti dall'ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPCT.

Il “Gruppo di lavoro”, coordinato dal RPCT, composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, ha fatto uso dei suddetti indicatori.

I risultati dell'analisi sono stati riportati **nell'allegato 1 colonne da H ad M comprese.**

#### Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, “deve essere coordinata dal RPCT”.

La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT.

Come già precisato, il "Gruppo di lavoro" ha applicato gli indicatori di rischio proposti dall'ANAC.

Il “Gruppo di lavoro” coordinato dal RPCT e composto dai responsabili delle principali ripartizioni organizzative (funzionari che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio) ha ritenuto di procedere con la metodologia dell"**autovalutazione**" proposta dall'ANAC (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29).

Si precisa che, al termine dell'"autovalutazione" svolta dal Gruppo di lavoro, il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nella **colonna “O” dell'allegato 1.**

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

#### Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

L'ANAC sostiene che sarebbe "opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi".

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia "qualitativa" è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso. "Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30).

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica" e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

Pertanto, come da PNA, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con **metodologia di tipo qualitativo** ed è stata applicata una **scala ordinale** identica a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

<b>Livello di rischio</b>
Rischio basso
Rischio medio
Rischio alto

Il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha applicato gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

Il Gruppo ha espresso la misurazione, di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

I risultati della misurazione sono riportati **nell'allegato 1.**

Nella colonna "O" denominata "**Valutazione complessiva**" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nella colonna "**P**" ("**Motivazione**") **dell'allegato 1.**

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

### 3.3. La ponderazione ed il trattamento del rischio

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello di "agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione" (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 31).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti".

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in

quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

Per quanto concerne la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

In questa fase, il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha ritenuto di:

- 1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio **ALTO** procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- 2- prevedere "**misure generali**" che incidono trasversalmente sul sistema complessivo della prevenzione alla corruzione;
- 3 – prevedere "**misure specifiche**" per i processi e le azioni di cui all'area Contratti ritenuta tra le più esposte al rischio corruttivo.

Il gruppo di lavoro individuerà ulteriori misure specifiche nel corso dei prossimi aggiornamenti.

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

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

Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

Le **misure generali** intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione;

le **misure specifiche** 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.

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero tuttavia che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

### 3.4 Individuazione e programmazione delle misure

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinata a tali rischi.

Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche":

controllo;

trasparenza;

definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;

regolamentazione;

semplificazione;

formazione;

sensibilizzazione e partecipazione;

rotazione;

segnalazione e protezione;

disciplina del conflitto di interessi;

regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misure "generale" o come misura "specifiche".

Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013);

è, invece, di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, secondo il PNA, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello **ALTO**.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte **nell'allegato 2** denominato "**Misure per la buona amministrazione e per la prevenzione del rischio corruzione**" (**Allegato 2**).

Le misure sono elencate e descritte nel suddetto allegato 2.

Le principali misure, inoltre, sono state richiamate nella **colonna Q** per singola "area di rischio" (**Allegato 1 colonna "Q"**).

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nell' allegato 2 e richiamate genericamente nell'allegato 1 colonna "Q"), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nelle **colonne R, S e T** ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

## PARTE IV MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO ED ALTRI CONTENUTI

### 4.1 Tutela del dipendente che segnala illeciti (wistleblower)

Il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione.

Nella procedura di segnalazione si osserva quanto disposto dalla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 con cui l'ANAC ha formulato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. Whistleblower)".

La segnalazione si effettua compilando l'apposito modulo on line reperibile presso il sito internet sezione "Amministrazione Trasparente -Altri contenuti: Prevenzione della corruzione -segnalazione illeciti". Una volta compilato, il sistema lo invierà direttamente all'indirizzo di posta elettronica dedicato: [segretario@comune.lograto.bs.it](mailto:segretario@comune.lograto.bs.it)

La tutela trova applicazione quando il comportamento del pubblico dipendente che segnala non integri un'ipotesi di reato di calunnia o di diffamazione ovvero sia in buona fede, da intendersi come mancanza da parte sua della volontà di esporre quello che, nelle norme internazionali, viene definito un "malus report". La tutela, non trova tuttavia, applicazione nei casi in cui la segnalazione riporti informazione false rese con dolo o colpa grave.

L'Amministrazione Comunale è tenuta a garantire nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, la riservatezza dell'identità del segnalante. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata solo ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari viene a conoscenza del nominativo del segnalante solo qualora il soggetto interessato chieda che sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa. Gravano sul responsabili dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali referenti. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241..

### 4.2 Protocolli di legalità

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e

condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Essi prevedono un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti. I patti di integrità sono stati sviluppati da Transparency-International negli anni '90 ed è sono strumento in uso in talune realtà locali già da alcuni anni.

In caso di elaborazione di Patti di legalità da parte dell'Amministrazione in sede di gara deve esserne disposta l'accettazione integrale da parte dei concorrenti.

### 4.3 Monitoraggio

Il sistema di monitoraggio è un procedimento fondamentale al fine di verificare il rispetto e l'attuazione del presente PTPCT e la sua perfetta interazione con il sistema di programmazione e misurazione dell'Ente.

Attraverso il monitoraggio è possibile anche verificare l'emergere di fenomeni corruttivi.

A tal fine viene previsto:

- **monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti ( vedi misura generale A3)**

tale monitoraggio è già attivato nell'ambito dei controlli successivi di regolarità amministrativa da parte del Segretario Comunale;

- **monitoraggio sull'attuazione del PTPC**

il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT è svolto in autonomia dal RSPCT. Ai fini del monitoraggio i Responsabili sono tenuti a collaborare con il RPCT e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

## SEZIONE II PIANO TRIENNALE PER L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA

### Premessa, oggetto, principi

Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ha operato una significativa estensione dei confini della trasparenza intesa oggi come *«accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»*.

Il legislatore ha attribuito un **ruolo di primo piano alla trasparenza** affermando, tra l'altro, che essa concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Oggi, dunque, la trasparenza è anche **regola per l'organizzazione**, per **l'attività amministrativa** e per la **realizzazione di una moderna democrazia**.

La trasparenza assume, così, rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per **prevenire la corruzione**, promuovere l'integrità e la **cultura della legalità** in ogni ambito dell'attività pubblica, come già **l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012** aveva sancito. Dal richiamato comma si evince, infatti, che i contenuti del d.lgs. 33/2013 *«integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione»*.

La stessa Corte Costituzionale - Sentenza nr 20/2019 - ha considerato che con la legge 190/2012 *«la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione»* e che le modifiche al d.lgs. 33/2013, introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, hanno esteso ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di *«tutelare i diritti dei cittadini»* e *«promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa»*.

Tali obiettivi devono essere perseguiti anche attraverso il **rispetto dei criteri di qualità** delle informazioni da pubblicare, espressamente indicati dal legislatore all'art. 6 del d.lgs. 33/2013, ovvero: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

L'ANAC - con [delibera n. 1310/2016](#) e con [delibera n. 1134/2017](#) - ha elaborato una ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione *«Amministrazione trasparente»* come disegnata dal legislatore nell'Allegato A) del d.lgs. 33/2013. Inoltre, con particolare riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 rubricato *«Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali»* l'ANAC ha adottato la delibera n. [241/2017](#) e, per quanto riguarda i dati relativi ai dirigenti, la delibera n. [586/2019](#).

Ulteriore impulso alla trasparenza intesa come accessibilità è stato inoltre fornito, nella novella al D.lgs 33/2013 apportata dal D.Lgs 97/2016, dall'introduzione, accanto al

tradizionale accesso documentale ex L. 241/1990 ed all'accesso civico semplice, dell'accesso civico generalizzato.

Rilevante, infine, nella ricognizione dei principi e delle norme che presidiano l'ambito della trasparenza, è il Regolamento Europeo nr. 679/2016, cd GDPR, recepito nell'ordinamento Italiano dal D.Lgs 101/2018: un tema di grande rilievo, su cui già ora e, in misura sempre maggiore, nell'immediato futuro, è necessario porre grande attenzione è quindi il rapporto tra la trasparenza ed altro interesse giuridico potenzialmente confliggente, ovvero la privacy.

La tutela e la promozione di questi due valori giuridici deve naturalmente prendere le proprie mosse dall'attenta applicazione delle norme citate: tuttavia è chiaro che, in sede di applicazione concreta, il corretto bilanciamento della full disclosure e della privacy, è spesso difficile da conseguire, richiedendo quindi, da parte del pubblico funzionario, una costante e puntuale ponderazione.

41

Nel PNA 2019, l'ANAC conferma che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.

Di seguito si riportano tali misure, costituenti un Piano triennale della Trasparenza (PTTI)

## 1.1 Finalità

1. La pubblicazione nel sito istituzionale e la conseguente diffusione al pubblico, in attuazione del presente documento, di dati richiesti ai sensi del D. Lgs. 33/2013 è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica quale presupposto per l'esercizio dei diritti civili e politici da parte dei cittadini, per il controllo democratico diffuso sull'esercizio delle funzioni pubbliche, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico ed è realizzata nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali, e quale misura di prevenzione dei fenomeni corruttivi.
2. Ai fini del presente regolamento, per pubblicazione si intende la pubblicazione nel sito istituzionale dell'Ente [www.comune.Lograto.bs.it](http://www.comune.Lograto.bs.it) dei documenti, delle informazioni e dei dati, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere al sito direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

## 1.2 Pubblicazione e diritto alla conoscibilità

1. Il Comune garantisce la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone 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.
2. L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti.
3. Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne

gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli.

### 1.3 Responsabile per la trasparenza. Gestione dei flussi informativi. Controlli

1. Le funzioni di responsabile per la trasparenza sono esercitate dal responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7 della legge 6 novembre 2012, n. 190.
2. Data l'attuale struttura organizzativa dell'Ente, non risulta possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da pubblicare in "Amministrazione Trasparente".

In attuazione di quanto previsto nel PNA 2019, Parte III paragrafo 4.3, la gestione dei flussi informativi viene organizzata con le seguenti modalità:

- i Responsabili titolari di posizione organizzativa, designati nominativamente con Decreto Sindacale, vengono individuati sia come Responsabili della trasmissione che Responsabili della pubblicazione (salvo formale individuazione del referente con specifica attribuzione della responsabilità della pubblicazione dei dati trasmessi) dei dati, delle informazioni e dei documenti di cui sono depositari e che devono essere pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente. L'individuazione analitica e dettagliata dei responsabili è riportata nell'**allegato 3** al presente documento.
  - **viene programmata, come misura di implementazione della gestione dei flussi informativi, l'individuazione formale, da parte delle P.O. con proprio atto organizzativo, di un dipendente assegnato alla propria unità organizzativa come referente responsabile della pubblicazione dei dati.** Tale atto deve essere trasmesso per conoscenza al Responsabile della Trasparenza;
  - il referente provvede alla pubblicazione dei dati sul sito Sezione "Amministrazione Trasparente" tempestivamente e comunque entro 15 giorni dalla loro formazione e/o comunicazione.
  - Il Responsabile della trasparenza, **coadiuvato da una unità di personale designata allo scopo verifica, con cadenza semestrale, in concomitanza con il controllo successivo di regolarità amministrativa, il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti, la tempestiva pubblicazione degli stessi e ne verifica inoltre la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento.**
  - Il NIV provvede ad attestare, con le modalità stabilite annualmente dall'ANAC, l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza, con riferimento anche ai profili qualitativi indicati nel periodo precedente;
3. Al fine di coordinare l'attività dei vari Settori **viene costituito, come misura di implementazione nella gestione della trasparenza, un gruppo di lavoro costituito dalle P.O., o referenti da loro espressamente individuati, e dal Responsabile della trasparenza. In tale sede vengono condivise le modalità operative da seguire.**
  4. Il Responsabile provvede all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, all'interno del quale, sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione.
  5. In relazione alla loro gravità, il Responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il Responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, al Nucleo dei controlli interni ai fini dell'attivazione delle altre forme

di responsabilità.

## 1.4 Limiti alla trasparenza. La tutela della Privacy

1. I responsabili della pubblicazione, come definiti al precedente articolo 3, devono limitarsi a includere negli atti da pubblicare solo quei dati personali realmente necessari e proporzionati alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto.
2. Prima di procedere alla pubblicazione sul proprio sito internet, i Responsabili della pubblicazione devono:
  - individuare se esiste un presupposto di legge o di regolamento che legittima la diffusione del documento o del dato personale;
  - verificare, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni;
  - sottrarre all'indicizzazione (cioè alla reperibilità sulla rete da parte dei motori di ricerca) i dati sensibili e giudiziari.
3. È vietato diffondere dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o informazioni da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici.
4. Il responsabile della pubblicazione deve garantire che i dati sensibili e/o giudiziari siano trattati con il procedimento della pseudonimizzazione, ovvero fare in modo che, ai sensi dell'art. 4 (Definizioni) comma 5 del GDPR *“i dati personali non possano più essere attribuiti a un interessato specifico senza l'utilizzo di informazioni aggiuntive, a condizione che tali informazioni aggiuntive siano conservate separatamente e soggette a misure tecniche e organizzative intese a garantire che tali dati personali non siano attribuiti a una persona fisica identificata o identificabile”*.
5. Restano fermi i limiti alla diffusione e all'accesso delle informazioni di cui:
  - all'articolo 24, commi 1 e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche,
  - all'articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322,
  - all'art. 5bis D.Lgs 33/2016
  - alla normativa nazionale (D.Lgs 196/2003 come modificato dal D.Lgs 1010/2018) ed europea (RUE 679/2016) in materia di tutela dei dati personali.

## 1.5 Accesso civico

In attuazione delle succitate Linee Guida adottate dall'ANAC in data 29/12/2016, le quali prevedono tra l'altro che:

- le amministrazioni adottino una disciplina interna sugli aspetti procedurali per esercitare le diverse tipologie di accesso;
- sia istituito presso ogni amministrazione un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso);

e tenuto conto anche delle indicazioni del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione riportate nella circolare “operativa” numero 2/2017, e nella circolare 2/2019 aventi ad oggetto l'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA), questo Comune, ha adottato, quale misura di organizzazione e promozione della trasparenza e dell'accesso, un nuovo Regolamento in materia di accesso documentale, civico e generalizzato, con Deliberazione di Consiglio Comunale nr 84 in data 20/12/2017.

Tale Regolamento, cui si rinvia come parte integrante del presente documento, disciplina in particolare le procedure e l'organizzazione interna per la gestione dell'accesso agli atti e:

- fornisce, agli utenti interessati a presentare istanze di accesso, informazioni per la corretta formulazione delle stesse, e la relativa modulistica;
- rinvia, con indicazioni specifiche, alla normativa vigente per la disciplina delle clausole di esclusione o differimento dell'accesso, termini e procedure di contestazione, in quanto materia oggetto di riserva di legge.

Tale Regolamento, unitamente al registro degli accessi è stato pubblicato sul sito internet del Comune, seguendo le indicazioni delle succitate Linee Guida dell'ANAC, in modo da promuovere la cultura della trasparenza presso gli utenti. **Inoltre, viene previsto che ogni utente possa avvalersi del supporto dell'URP al fine di individuare le corrette modalità di esercizio dei diritti di accesso.**

Anche in forza di tali misure attuative, la gestione degli accessi documentale, civico semplice e generalizzato, non ha posto particolari criticità, nel corso del 2019, come emerge dai dati di seguito riportati, che evidenziano un tempo medio di risposta agli accessi sensibilmente inferiore al termine normativamente previsto. **Per tali ragioni si ritiene di confermare, salvo quanto sarà di seguito precisato in ordine al formato del registro accessi, in materia, le misure organizzative già in vigore:**

Dati di sintesi accessi periodo dal 01/01/2020 al 30/06/2020 per il Comune di Lograto:

Numero accessi documentali: n. 16

Numero accessi civici semplici: n. 0

Numero accessi generalizzati: n. 0

Tempo medio di evasione: giorni 15

Dati di sintesi accessi periodo dal 01/07/2020 al 31/12/2020 per il Comune di Lograto:

Numero accessi documentali: n. 33

Numero accessi civici semplici: n. 1

Numero accessi generalizzati: n. 0

Tempo medio di evasione: giorni 15

Si ritiene utile, quale misura di implementazione della gestione del registro accessi, al fine di garantire gli standard qualitativi in materia di open data, di avviare, da gennaio 2020, la registrazione degli accessi in formato ODS, integrando inoltre, rispetto alla versione precedente, le informazioni contenute nel registro **(Allegato 4)**.

Inoltre verrà valutata l'opportunità di configurare un registro accessi interoperabile con il protocollo informatico, seguendo le linee guida di cui alla Circolare 1/2019 del Ministero della Pubblica Amministrazione.

Il succitato Regolamento, individua (art. 6 comma 3) il titolare del potere sostitutivo e sanzionatorio di cui all'art. 2 comma 9bis della L. 241/1990, dell'art. 5 comma 3 lettera d) e comma 7 e dell'art. 43 del D.lgs. 33/2013, nel Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza.

## 1.6 Dati aperti e riutilizzo

1. I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5 D.Lgs 33/2013, costituiscono dati di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e sono liberamente riutilizzabili secondo la normativa vigente, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

## 1.7 Accessibilità alle informazioni

1. Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page del sito istituzionale è collocata un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente» al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente.
2. Il Comune non può disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente».
3. Tutti i dati resi pubblici sul portale devono essere raccolti alla fonte, con il massimo livello possibile di dettaglio. La loro pubblicazione deve essere tempestiva e se ne deve garantire la consultazione al più ampio numero di utenti per la più ampia varietà di scopi.

## 1.8 Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione

1. I documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione.
2. I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali, nonché dal presente regolamento.

## 1.9 Elemento di valutazione

1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto,

il differimento e al limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 5-bis del D. Lgs. n. 33/2013, costituisce 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.

- 2. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance.**