Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024. Linee guida.

Approvato con Delibera Consiglio provinciale n. …. del ……..

Indice

1. Definizione di Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

2. Il Piano nazionale anticorruzione 2019-2021 e successivi indirizzi

3. Il nostro Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

3.1. La collaborazione con il Comune di Prato
3.2. Il contenuto
3.3. I soggetti coinvolti
3.4. Le misure di prevenzione della corruzione
3.5. La programmazione delle misure di prevenzione
3.6. La Trasparenza

4. La strategia

4.1. Emergenza sanitaria, semplificazioni e adeguamento del Piano
4.2. Il whistleblowing: un istituto giovane da valorizzare
4.3. Il whistleblowing, codice di comportamento e Piano: un sistema compenetrante

5. Conclusioni

1. Definizione di Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

La democrazia è idealmente il governo del potere visibile: queste le parole di Norberto Bobbio[1] che in sintesi riportano all'essenza della questione: in democrazia ogni azione e strategia in materia di anticorruzione sono affermazione della democrazia stessa. Adottare misure organizzative intese a programmare l'azione amministrativa in modo chiaro e trasparente, in assoluta aderenza al dettato legislativo in modo da scongiurare cattiva amministrazione e l'esercizio infedele del potere è affermazione di democrazia.
Animati da questo spirito che occorre affrontare la materia dell'anticorruzione e la progettazione e l'analisi dei documenti su di essa incentrati.

Il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora innanzi detto Piano) è lo strumento che individua le misure organizzative di cui l'Ente deve dotarsi al fine di assicurare livelli ottimali di amministrazione. Il Piano è un presidio a difesa del rischio di assunzione di decisioni non imparziali o contrarie alla legge, è il manifesto che proclama i principi di buona amministrazione; è l'atto di programmazione della performance organizzativa inteso ad assicurare all'interno dell'Ente i principi costituzionali della legalità, del buon andamento, dell'imparzialità, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. Il Piano, quale atto di organizzazione dell'azione amministrativa, deve dialogare con gli atti di programmazione strategica dell'Ente, in primis il Documento Unico di Programmazione, e con il Codice di Comportamento e il Piano della Performance. È proprio l'adozione di dette misure di organizzazione in sinergia con le misure comportamentali e con la pianificazione della performance individuale a orientare alla migliore cura dell'interesse pubblico.

2. Il Piano nazionale anticorruzione 2019-2021 e successivi indirizzi

Ad oggi ANAC non ha approvato un nuovo PNA, pertanto il Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021 (d'ora innanzi detto PNA), approvato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, è l'atto di indirizzo da seguire al fine di predisporre il Piano e i suoi aggiornamenti annuali.
Il Consiglio di ANAC tuttavia nella seduta del 21 luglio 2021, in considerazione delle riforme successivamente intervenute al PNA 2019-2021, ha approvato il documento "Atti di regolazione e normativi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza successivi al PNA 2019 delibera n.

1 Norberto Bobbio, *Democrazia e segreto*, a cura di Marco Ravelli, Giulio Einaudi editore, Torino, 2011.

1064/2019" esplicativo delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto al PNA anzidetto. L'aggiornamento è alla data del 16 luglio 2021. In questa scrittura suddivisa in tre sezioni sono riportate rispettivamente: sezione 1) Tabelle ricognitive delle delibere e degli atti di segnalazione adottati dall'Autorità in seguito alla adozione del PNA 2019/2021 (delibera numero 1064 del 13 novembre 2019) in cui sono riportate le delibere in materia di anticorruzione e gli atti di segnalazioni a essa riferite; sezione 2) Tabella degli atti normativi intervenuti successivamente al PNA 2019 ed eventuali atti dell'Autorità adottati in relazione alle modifiche normative introdotte; sezione 3) Tabella dei decreti legge intervenuti nel 2021 in corso di conversione in legge ed eventuali atti dell'Autorità adottati in relazione alle modifiche normative introdotte. Con questo documento ANAC ha inteso riassumere la produzione di atti normative e di delibere utili a integrare il contenuto del PNA 2019-2021 e di cui si dovrà tenere conto nella stesura del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Utile evidenziare due delibere in particolare, perché entrambe affrontano tematiche immediatamente rilevanti per i processi di lavoro di competenza di questa Amministrazione, rispettivamente in tema di anticorruzione e di trasparenza:

- la delibera n. 469 del 9 giugno 2021 *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*;
- la delibera n. 468 del 16 giugno *2021 Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27 d.lgs. n. 33/2013): superamento della delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante "Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)"*.

Necessario a tal proposito richiamare anche la delibera ANAC n. 800 del 1° dicembre 2021 *Obblighi di pubblicazione di cui all'art. 39 "Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio", co. 2, D.lgs. 33/2013. Indicazioni di carattere generale sulla pubblicazione dei procedimenti di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale*, documento non ricompreso nell'aggiornamento di ANAC sovra menzionato in quanto approvato successivamente al 16 luglio 2021, ma anch'esso da tenere in considerazione in quanto riportante indicazioni interpretative in materia di

pianificazione urbanistica, una delle principali aree di rischio corruttivo ai sensi del PNA 2019-2021.

Da questi indirizzi è necessario partire per individuare nuove misure e strategie per il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza consapevoli che gli strumenti di prevenzione per essere efficaci devono essere concepiti come in continuo adattamento al contesto per il quale vengono ideati e utilizzati. Ciò anche in considerazione e in funzione dell'attuazione tempestiva, efficace ed efficiente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) da parte di questo Ente.

3. Il nostro Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

A partire dal 2020, recependo le indicazioni del PNA, il Consiglio provinciale è attore nella predisposizione del Piano definendone le sue linee guida, gli obiettivi strategici.

Restano ferme le enunciazioni contenute nelle Linee guida per il Piano 2020-2022, approvate con Delibera di Consiglio n. 1 del 27 gennaio 2020, che hanno evidenziato i principi strategici, metodologici, finalistici cui il Piano si ispira, nonché le Linee guida per il Piano 2021-2023, approvate con Delibera di Consiglio n. 2 del 15 febbraio 2021. Utile richiamare in particolare alcuni contenuti delle Linee guida 2021 qui di seguito riportati.

3.1. La collaborazione con il Comune di Prato

Si conferma la necessità di proseguire la collaborazione con il Comune di Prato per la definizione di una strategia condivisa di prevenzione della corruzione e dell'illegalità, in quanto la sinergia tra i due Enti rafforza il ruolo cardinale del Piano, favorisce l'armonizzazione delle procedure e delle prassi a beneficio della comunità sul territorio pratese.

3.2. Il contenuto

I contenuti del Piano sono:

1. Descrizione del contesto esterno ed interno all'Ente;
2. Mappatura dei processi;

3. Valutazione del rischio corruttivo correlato ai processi di cui al punto precedente;
4. Individuazione misure di prevenzione del rischio corruttivo;
5. Monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano con particolare riferimento all'applicazione delle misure di cui al punto precedente;
6. Sezione Trasparenza, che costituisce parte integrante ed essenziale dell'intero Piano.

3.3. I soggetti coinvolti

L'elaborazione della proposta del Piano compete al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.).
Il Piano d'altro canto è il frutto di un processo partecipativo diffuso, pertanto è essenziale il coinvolgimento di tutte le parti attive chiamate anch'esse a partecipare alla predisposizione del Piano, ovvero:

- gli organi di indirizzo politico-amministrativo cui compete la definizione della strategia di prevenzione della corruzione. In particolare compete al Consiglio provinciale l'adozione di un atto generale di indirizzo sul contenuto del Piano e al Presidente l'approvazione del Piano nella sua interezza e l'individuazione di specifici obiettivi in termini di performance organizzativa e individuale nel Piano della Perfomance e nel Piano esecutivo di gestione;
- i Dirigenti con particolare riferimento al loro coinvolgimento nelle attività di valutazione del rischio corruttivo, di individuazione e applicazione delle misure di prevenzione, di monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano;
- tutto il personale in servizio per l'applicazione delle misure di prevenzione e la condivisione dell'obiettivo di fondo di prevenzione della corruzione, perché è l'intera struttura dell'Ente che è chiamata a gestire il rischio;
- il Nucleo di Valutazione che svolge la funzione di coordinamento tra il sistema di gestione della performance e quello della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- la società civile e i portatori di interessi collettivi (c.d. stakeholders) da coinvolgere attraverso forme di consultazione pubblica di cui dare conto nel Piano.

3.4. Le misure di prevenzione della corruzione

Il Piano, in ossequio al principio metodologico della selettività sancito nel PNA, deve evitare di trattare il rischio in modo generico, selezionando interventi specifici e puntuali. Pertanto il Piano deve individuare concrete misure di prevenzione della corruzione al fine di orientare procedure e comportamenti interni alla prevenzione di attività illegittime, illecite o attestanti un malfunzionamento dell'amministrazione e a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Le suddette misure andranno distinte tra misure generali e misure specifiche a seconda che siano finalizzate a incidere sul sistema complessivo di prevenzione della corruzione o su aree di rischio puntuali.

3.5. La programmazione delle misure di prevenzione

Il Piano 2021-2023 ha previsto, quale ultimo atto del percorso di applicazione dei principi contenuti nel PNA 2019-2021, una specifica programmazione delle misure di prevenzione. Pertanto è stato progettato una puntuale programmazione delle stesse con l'indicazione precipua di:

- fasi (e/o modalità) di attuazione della misura;
- tempistica di attuazione della misura;
- responsabilità connesse all'attuazione della misura;
- indicatori di monitoraggio.

Gli indicatori di monitoraggio hanno rappresentato uno degli elementi di novità del Piano 2021-2023. Con l'inserimento nel Piano degli indicatori di monitoraggio si è concluso da parte di questa Amministrazione l'itinerario di attuazione degli indirizzi contenuti nel PNA 2019-2021.

3.6. La Trasparenza

Gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute a erogare in nome della buona amministrazione.

Il Piano contiene una sezione dedicata alla Trasparenza. Questa parte in primo luogo è chiamata a stimolare il potenziamento del ruolo dell'attività di trasparenza quale strumento di controllo e prevenzione dei fenomeni di cattiva amministrazione; in secondo luogo a programmare l'attività di pubblicazione in funzione dell'esercizio del diritto di accesso da parte dei cittadini. In questo senso

il Piano deve prevedere un'attività di pubblicazione nel rispetto dei criteri di qualità delle informazioni indicati dal legislatore all'art. 6 del D. Lgs. N. 33/2013 quali integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

4. La strategia

Nel 2021 le parole chiave pronunciate in più di una circostanza dal presidente di ANAC, Giuseppe Busia, sono state due: trasparenza dell'azione e digitalizzazione delle procedure. In buona sostanza il Piano deve essere uno strumento che pone le condizioni organizzative per una più piana e trasparente gestione delle procedure, in linea con l'indirizzo dato dal legislatore nel 2012 secondo il quale il contrasto alla corruzione non è solo di tipo repressivo ma anche e soprattutto di tipo preventivo.

Ebbene, sappiamo che anche il 2021, come il 2020, è stato travolto dall'emergenza sanitaria che giocoforza ha influenzato, condizionato e prodotto inevitabili ricadute sul piano nazionale e, in particolare per quel che ci riguarda direttamente in questa sede, sul territorio pratese. Siamo adesso consapevoli che la pandemia è un fenomeno non di breve periodo che speriamo evolverà quanto prima in endemia riportandoci alla normalità. A fronte di queste circostanze assai gravose, mai come adesso è importante l'attenzione verso la predisposizione di strategie anticorruttive, perché *il controllo della corruzione è essenziale per garantire una risposta equa ed efficiente alle emergenze*[2].

Continua pertanto a essere focalizzata la nostra attenzione sulla materia dei contratti pubblici, settore traino primario dell'economia, anche in considerazione delle missioni contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza che ci vedono coinvolti come Ente locale.

Se costante e viva permane l'attenzione sugli appalti, uno sforzo in più occorre compiere per individuare misure specifiche di prevenzione della corruzione sempre più cucite su misura rispetto al nostro contesto. Ebbene, in questo lavoro di ricerca e di programmazione emerge la necessità di potenziare un istituto che, per usare l'espressione del Prefetto di Firenze, Valerio Valenti, risulta *uno strumento poco utilizzato*[3]: il whistleblowing altrimenti detto segnalazione di condotte illecite.

2 Roberto Martínez B. Kukutschka e Jon Vrushi, *Perchè la lotta alla corruzione è importante al tempo del COVID-19?*, Transparency International Italia, Blog del 26 febbraio 2021.

3 Valerio Valenti, intervento al convegno organizzato dalla Regione Toscana *Presentazione del quinto rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana Anno 2020* della Scuola Normale Superiore di Pisa, 15 dicembre 2021.

E' strategico infatti valorizzare uno strumento che costituisce una misura generale di prevenzione specie in un momento di emergenza come questo in cui si ritiene il supporto ai whistleblower fondamentale anche durante la pandemia[4].

4.1. Emergenza sanitaria, semplificazioni e adeguamento del Piano.

L'anno 2021 non è stato un anno facile. Difficile adesso trarre dei bilanci, la criticità permane: la storia più avanti ci restituirà un bilancio puntuale di ciò che sta accadendo. Intanto possiamo riportare una fotografia parziale degli eventi ancora in evoluzione. Uno studio prodotto dalla Fondazione Cassa di risparmio di Firenze, prendendo in esame il contesto economico della Toscana, evidenzia come l'emergenza sanitaria abbia particolarmente colpito il distretto pratese rispetto ad altre province della Toscana[5]. Questo viene sottolineato da un altro studio che evidenzia come i distretti più forti, cioè quello di Prato insieme a San Miniato e Arezzo, paradossalmente soffrono di più[6].

D'altro canto sappiamo che in considerazione del perdurare dello stato emergenziale e della necessità di tutelare il settore degli appalti pubblici il legislatore è intervenuto con il cd. decreto semplificazioni bis DL 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021 n. 108 recante: Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

Il nostro Piano nel corso dell'anno 2021 è stato pertanto aggiornato con Atto del Presidente n. 121 del 21 ottobre 2021 con un intervento mirato ad adeguare quelle misure specifiche di prevenzione interessate dalla novella legislativa e in particolare: quelle relative al criterio di rotazione e alle misure di specificazione circa l'applicazione del criterio di diversa dislocazione territoriale. Si è così adeguato il Piano prevedendo: a) la durata del regime in deroga al Codice degli appalti, ovvero fino al 30 giugno 2023; b) la nuova soglia degli affidamenti diretti di forniture e di servizi (compresi i servizi di ingegneria, architettura e progettazione) pari a euro 139.000; c) le nuove fasce relativamente alle procedure negoziate di lavori e di forniture e di servizi (compresi i servizi di ingegneria, architettura e progettazione). L'adeguamento del Piano ha comportato modifiche ed integrazioni

4 Giorgio Fraschini, *Il supporto ai whistleblower fondamentale anche durante la pandemia*, Transparency International Italia, Blog del 18 dicembre 2020.

5 *Economia, società e cultura in Toscana e nei suoi territori. Report per l'assemblea annuale di Fondazione Cassa di Risparmio Firenze*, Irpet, Firenze, 2021.

6 *La Toscana un anno dopo l'epidemia. Bilancio e prospettive*, Irpet, Firenze, 28 aprile 2021.

per interno nei confronti del Comune di Prato, mentre per la Provincia si sono applicate limitatamente alle misure di prevenzione n. 20, 37 e 46. .

Il Piano intende continuare a tutelare il comparto degli appalti pubblici, perché, come evidenziato da analisi di settore, in questo periodo storico premiante è che sia prevalso *non la logica delle politiche di austerità, ma quella di tornare all'investimento pubblico*[7].

4.2. Il whistleblowing: un istituto giovane da valorizzare

Il whistleblowing è un istituto giovane, introdotto nel nostro ordinamento con la legge Severino, legge 6 novembre 2012 n. 190, in considerazione di raccomandazioni provenienti dall'ONU e dall'Unione Europea, la cui disciplina è regolata dall'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001 Testo unico del pubblico impiego.

Come già anticipato questo istituto è inteso a proteggere il dipendente pubblico cd. whistleblower che denuncia la commissione di illeciti perpetrati all'interno dell'Amministrazione pubblica e si inserisce a pieno titolo quale presidio in materia di anticorruzione, in grado di *sdradicare definitivamente quella cultura del silenzio*[8] che impedisce un raggiungimento maturo e consapevole degli obiettivi posti dalla legge Severino.

L'anno 2021 ha visto questo istituto protagonista: con la legge delega 22 aprile 2021 n. 53 per il recepimento mediante decreto legge della Direttiva Euopea n. 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione prima, con le *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalzioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)* approvate da ANAC con delibera n. 469 del 9 giugno 2021 poi.

Entro il 17 dicembre 2021 era atteso il recepimento in Italia della direttiva europea e, come detto dal presidente di ANAC, quella del whistleblowing è una riforma importantissima posto che il Piano nazionale di ripresa e resilenza non significa soltanto fondi di spesa in opere, ma riforme che il Paese attende[9].

In attesa della riforma, esistono a oggi le recenti linee guida ANAC che non possiamo ignorare, ma che dobbiamo raccogliere posto che il recepimento che verrà della direttiva europea è assicurato

7 Simone Bertini, Natalia Faraoni e Nicola Sciclone, *La percezione sulla situazione economica post pandemia degli imprenditori e degli artigiani delle PMI toscane*, Note di lavoro numero 3, Irpet, Firenze, Novembre 2021.

8 Claudio Contessa e Alessio Ubaldi, *Manuale dell'anticorruzione e della trapsarenza*, La tribuna, Piacenza, 2021.

9 *La normativa va aggiornata, l'UE si aspetta che l'Italia spenda bene quei soldi*, intervista al Presidente di ANAC Giuseppe Busia, Quotidiano di Sicilia, giovedì 2 dicembre 2021.

da una clausola di non regressione rispetto alla normativa da noi già vigente sul whistleblowing. Pertanto si ritiene opportuno di procedere già da adesso a dare massima attuazione per il 2022 alle indicazioni impartite da ANAC nelle linee guida già richiamate e di rimanere in vigile attesa della normativa di recepimento in Italia della direttiva adeguando, se necessario, il Piano in corso d'opera.

4.3. Il whistleblowing, codice di comportamento e Piano: un sistema compenetrante

E' bene sottolineare che il nostro Piano già prevede la possibilità di avvalersi del whistleblowing, pertanto nel nostro contesto non è istituto sconosciuto. Quello che è importante adesso ribadire è che il Piano individui con una apposita sezione l'atto organizzativo di dettaglio che definisca le modalità, preferibilmente informatiche, per la ricezione e la gestione delle segnalazioni, definendo i tempi e i soggetti responsabili in ossequio alle nuove linee guida ANAC.

Nel 2021 già il solco è stato tracciato, grazie all'approvazione del nuovo Codice di comportamento dei dipendenti della Provincia di Prato avvenuta con Atto del Presidente n. 154/2021. Il nuovo Codice di comportamento - ed in particolare l'articolo n. 22 – detta norme specifiche afferenti la prevenzione della corruzione nell'area dei contratti pubblici. Con il suo articolo n. 10 sono state inoltre recepite quelle nuove indicazioni in tema di whistleblowing che incidono sulle misure comportamentali, quali la possibilità per le imprese fornitrici di presentare segnalazioni e la specifica responsabilità per il RPCT Responsabile delll'anticorruzione e della trasparenza nell'azione di raccoglimento e di valutazione delle segnalazioni.

Come già detto infatti il Piano è un documento compenetrante con il Codice di comportamento, oltre che con il Documento Unico di Programmazione e il Piano delle Performance, e l'aggiornamento dell'istituto del whistleblowing non può che essere affrontato in un'ottica di osmosi informativa tra questi atti.

5. Conclusioni

Tenuto conto dell'analisi sin qui riportata, si ritiene di proseguire secondo l'indirizzo già dato ed in parte già attuato mediante l'adozione del ricordato nuovo Codice di comportamento, ovvero quello di tutelare l'area dei contratti pubblici, individuando oggi la necessità di impartire specifiche disposizioni organizzative in materia di whistleblowing in aderenza agli ultimi indirizzi proclamati da ANAC. A questa conclusione si arriva partendo dall'osservazione del piano di realtà: la prevalenza della tipologia di condotte illecite segnalate a livello nazionale riguarda proprio gli appalti illegittimi[10]: tutelare gli appalti e l'economia del nostro distretto in un'epoca così delicata significa anche valorizzare un presidio come il whistleblowing e come tale non può che costituire una valida strategia per il nostro Piano.

10 Presentazione del *Quarto rapporto annuale sul wistleblowing*, ANAC, Roma, 16 Luglio 2019.