

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE TRIENNIO 2026 – 2028



#### **Premesse.**

La Legge 6 novembre 2012 n.190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione”, ha previsto l’introduzione di diversi strumenti e misure volte alla prevenzione del fenomeno corruttivo, tra i quali l’adozione di “Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza”.

In particolare, l’art. 1 comma 8, così come sostituito dall’art. 41 del D.lgs. n. 97/2016, prevede che l’Organo di indirizzo politico definisca gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione e la corruzione.

Inoltre, l’art. 10, comma 3, del D.lgs. n. 33/2013, così come novellato dal D.lgs. n. 97.2016, stabilisce che *«la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali»*.

L’allineamento tra gli obiettivi strategici e quelli gestionali-operativi relativi alle politiche di trasparenza e di prevenzione del rischio di corruzione è un traguardo necessario per assicurare l’integrità dell’amministrazione.

La gestione del rischio corruttivo deve diventare 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. Nell’ottica, quindi, di una sempre maggiore integrazione tra gestione dei rischi corruttivi e ciclo della performance, come raccomandato dalle linee guida del DFP e dalle deliberazioni ANAC, le misure di trattamento dei rischi di corruzione, definiti come rischi prioritari, devono sempre più integrarsi con gli

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

obiettivi di performance delle strutture. In tal senso le misure di prevenzione della corruzione devono sempre di più assumere un chiaro contenuto “organizzativo” incidendo in concreto sui processi organizzativi dell’Ente.

Pertanto, alla luce della normativa vigente e nell’ottica di una sempre più necessaria integrazione tra i diversi strumenti di programmazione gestionale, la Provincia di Arezzo definisce obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza, al fine di individuare le attività gestionali - operative e di misurare la performance organizzativa dell’ente.

In attuazione del comma 8-bis, articolo 1 della Legge n. 190/2012, nell’ambito del Piano della performance, sono stati definiti anche gli obiettivi connessi all’anticorruzione ed alla trasparenza, che sono assegnati ad ogni struttura organizzativa (Settore – U.O.A.), coordinati dal Segretario generale. In questo contesto, la prevenzione della corruzione e dell’illegalità costituisce un obiettivo strategico dell’Amministrazione provinciale che investe l’Ente nel suo complesso e in tutti i processi decisionali. Il presente Piano costituisce la mission principale a cui deve tendere ogni Pubblica Amministrazione: realizzare atti e compiere azioni per la buona amministrazione.

Si ricorda che la definizione del fenomeno di corruzione acquisisce un concetto più ampio dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la Pubblica Amministrazione e coincide con un nuovo concetto: “*maladministration*”. Con tale termine si intende l’assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Per la valutazione dei rischi corruttivi e della trasparenza è redatto il piano per una buona amministrazione rappresenta lo strumento attraverso il quale l’amministrazione sistematizza e descrive il processo finalizzato a definire una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell’esaminare l’organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di “possibile esposizione” al fenomeno corruttivo.

La sfida più ambiziosa da condurre è quella della piena affermazione dei principi di separazione e/o distinzione tra la politica e l’amministrazione ed ovvero la commistione tra funzioni pubbliche e funzioni amministrative affidate ai rispettivi organi. È necessaria la puntuale applicazione dell’art. 4 del D.lgs. n. 165/2001, che individua le funzioni e le responsabilità tra gli Organi di governo chiamati ad esercitare le funzioni di indirizzo politico – amministrativo e la dirigenza tenuta ad adottare gli atti ed i provvedimenti amministrativi, in quanto responsabili esclusivi dell’attività amministrativa. Se non ci compie il passo ulteriore necessario verso questa netta separazione o distinzione si rende problematica l’affermazione di principi di etica pubblica. Si deve tendere verso un corretto agire dei pubblici agenti al servizio della collettività. Lo si può ottenere solo qualora vi sia rispetto dei valori costituzionali, secondo cui i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore<sup>1</sup>. L’etica pubblica è definita come l’insieme di principi e delle norme di comportamento corretto in seno all’Amministrazione Pubblica e

---

<sup>1</sup> Art. 54, comma 2 della Costituzione

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

tradurre i principi costituzionali<sup>2</sup>. L'azione amministrativa in concreto può svolgersi legittimamente sul piano formale, ma non è tale se non vi è il rispetto dei principi dell'etica pubblica. L'affermazione dell'etica pubblica operando adeguate misure, può debellare i fenomeni corruttivi<sup>3</sup>.

Il compito di colpire la corruzione non può essere assegnato esclusivamente alla Magistratura, spetta al diritto amministrativo l'affermazione di una buona amministrazione<sup>4</sup>.

L'ANAC per la predisposizione del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, interviene con orientamenti finalizzati a supportare i RPCT nel ruolo di coordinatori della strategia della prevenzione della corruzione e cardini del collegamento fra la prevenzione della corruzione e le altre sezioni di cui si compone il PIAO.

Anche le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad adottare ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 231/2007 sono da intendersi come strumenti di creazione di Valore pubblico. Tali presidi, al pari di quelli anticorruzione, sono volti a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali soprattutto nell'impiego fondi del PNRR. Per questo, in più parti del PNA, sono stati evidenziati i raccordi necessari che è opportuno sussistano fra anticorruzione e antiriciclaggio.

La prevenzione di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi. Si configura una situazione di conflitto di interessi laddove la cura dell'interesse pubblico, cui è preposto il funzionario, potrebbe essere deviata, pregiudicando l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale dell'amministrazione, per favorire il soddisfacimento di interessi personali del medesimo funzionario o di terzi con cui sia in relazione secondo quanto precisato dal legislatore. Si tratta, dunque, di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria. Il conflitto di interessi è, infatti, definito dalla categoria della potenzialità e la disciplina in materia opera indipendentemente dal concretizzarsi di un vantaggio. Occorre tener presente che le disposizioni sul conflitto di interessi fanno riferimento a un'accezione ampia, con particolare riguardo al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici di cui all'art. 16 del D.lgs. n. 36/2023, attribuendo rilievo a posizioni che potenzialmente possono minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, il comportamento imparziale del dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale e in generale della propria attività. Alle situazioni tipizzate di conflitto di interessi individuate dalle norme e, in particolare, agli artt. 7 e 14 del Codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62/2013, si aggiungono quelle fattispecie – identificabili con le "gravi ragioni di convenienza", cui pure fa riferimento lo stesso citato art. 7, ovvero con "altro interesse personale", che potrebbero interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici. Si tratta di ipotesi che, per la loro prossimità alle situazioni tipizzate, sono comunque idonee a determinare il pericolo di inquinare l'imparzialità o l'immagine imparziale dell'amministrazione.

---

<sup>2</sup> B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna 2007

<sup>3</sup> V. Cerulli Irelli, in *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, nel Volume Astrid, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Mandelli, Passigli, 2010

<sup>4</sup> E. Giustapane, *Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, In *Etica pubblica e amministrazione*, a cura di G. Melis, Napoli 1999

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

La disciplina generale in materia di conflitto di interessi è di particolare rilievo altresì per la prevenzione della corruzione. Il legislatore è intervenuto mediante disposizioni all'interno sia del Codice di comportamento per i dipendenti pubblici, sia della Legge sul procedimento amministrativo, in cui sono previsti l'obbligo per il dipendente/responsabile del procedimento di comunicazione della situazione in conflitto e di astensione.

Inoltre, con il D.lgs. n. 39/2013, attuativo della L. n. 190/2012, sono state predeterminate fattispecie di incompatibilità e inconferibilità di incarichi per le quali si presume in un circoscritto arco temporale (cd. periodo di raffreddamento) la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi.

La gestione del conflitto di interessi assume uno speciale rilievo nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni, uno dei settori a maggior rischio corruttivo. Il Codice dei contratti pubblici contiene all'art. 42 una specifica norma in materia, anche avendo riguardo all'esigenza di garantire la parità di trattamento degli operatori economici.

La stessa normativa europea emanata per l'attuazione del PNRR assegna un particolare valore alla prevenzione dei conflitti di interessi. In proposito, l'art. 22, comma 1, del Regolamento UE 241/2021 prevede espressamente: *«Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi».*

Inoltre, il medesimo Regolamento UE, al fine di prevenire il conflitto di interessi, all'art. 22, stabilisce specifiche misure, imponendo agli Stati membri, fra l'altro, l'obbligo di fornire alla Commissione i dati del titolare effettivo del destinatario dei fondi o dell'appaltatore "in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi".

Lo Stato italiano ha recepito le misure fissate a livello di regolamentazione UE, oltre che in disposizioni normative, anche negli atti adottati dal MEF, Dipartimento RGS, Servizio centrale per il PNRR, quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR. In particolare, nelle LLGG del MEF annesse alla Circolare 11 agosto 2022, n. 30/2022, è stata posta grande attenzione alla necessità di garantire la trasparenza dei dati relativi al titolare effettivo dei soggetti partecipanti alle gare per l'affidamento dei contratti pubblici.

Con riferimento alla mappatura dei processi, ad esempio, si è indicato, anche in una logica di semplificazione ed efficacia, su quali processi e attività è prioritario concentrarsi nell'individuare misure di prevenzione della corruzione (innanzitutto quelli in cui sono gestite risorse PNRR e fondi strutturali e quelli collegati a obiettivi di performance); si è posto l'accento sulla necessità di concentrarsi sulla qualità delle misure anticorruzione programmate piuttosto che sulla quantità, considerato che in taluni casi tali misure sono ridondanti; sono state fornite indicazioni per realizzare un buon monitoraggio su quanto programmato, necessario per assicurare effettività alla strategia anticorruzione delle singole amministrazioni; si è inteso valorizzare il coordinamento fra i RPCT e chi all'interno delle amministrazioni gestisce e controlla le tante risorse del PNRR al fine di prevenire rischi corruttivi.

Come per la trasparenza, l'individuazione dei doveri di comportamento attraverso l'adozione di un Codice di comportamento è misura di carattere generale, già prevista dalla legge e ribadita dal PNA, volta a ripristinare un più generale rispetto di regole di condotta che favoriscono la lotta alla corruzione riducendo i rischi di comportamenti troppo aperti al condizionamento di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale.

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE TRIENNIO 2026 – 2028

In definitiva l'ANAC sostiene che, se le attività delle Pubbliche Amministrazioni hanno come orizzonte quello del Valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi.

Cosicché, secondo quanto evidenziato da ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022, approvato con Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, aggiornato con delibera n. 31 del 30 gennaio 2025, «La disciplina vigente prevede che le Pubbliche Amministrazioni, tra cui i comuni, adottino il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), costituito dalle seguenti sezioni coordinate, collegate e coerenti tra loro: Sezioni Valore pubblico, Performance e Anticorruzione, Organizzazione e Capitale umano e Monitoraggio.».

**Successivamente con la Delibera n. 19 del 28 gennaio 2026 ANAC approva il Piano nazionale anticorruzione per l'anno 2025.**

**L'aggiornamento 2025 intende innovare nella continuità, il PNA 2025 propone per la prima volta un disegno di strategia per la prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza e dell'integrità pubblica per l'Italia articolata in linee strategiche, obiettivi, azioni concrete, risultati attesi e indicatori.**

Si ricorda che, seguendo l'indirizzo di ANAC la nozione di Valore pubblico assume un'accezione più ampia intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*, dei destinatari di una politica o di un servizio.

Orbene, nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, pertanto, a generare Valore pubblico, nel senso di tendere ad una riduzione degli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa.

In definitiva le misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza si pongono a protezione del Valore pubblico e allo stesso tempo esse stesse sono produttive di valore pubblico e strumentali a produrre risultati sul piano economico e sul piano dei servizi.

La presente sezione è frutto di una elaborazione testuale comprensiva, schematica e snella, fruibile ad un novero di destinatari eterogeneo. Il testo si completa con allegati e link di rinvio, senza sovraccaricarlo di tabelle e riquadri.

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

#### 1. I soggetti coinvolti nella prevenzione.

##### **Attori interni alla Provincia coinvolti nella prevenzione - relativi compiti - canali e strumenti di partecipazione interna.**

I soggetti interni individuati per i vari processi di adozione del PTPCT sono di seguito indicati.

##### **Il Consiglio provinciale**

Adotta gli indirizzi strategici in materia di prevenzione nell'ambito della programmazione, necessari all'adozione di questa sezione di PIAO.

##### **Il Presidente della Provincia**

Nomina il RPCT, secondo i criteri di scelta contenuti nel PNA ed adotta questa sezione di PIAO, su proposta del RPCT e in linea con gli indirizzi del Consiglio.

**Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT)** Nominato con Decreto del Presidente è il Segretario generale.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione presiede alla complessiva gestione dei rischi di corruzione nell'ambito della Provincia, svolge le funzioni e riveste i "ruoli" seguenti:

- a) elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, la Sezione 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO;
- b) verifica l'efficace attuazione e l'idoneità delle misure anticorruzione;
- c) comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso Sezione 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano;
- d) propone le necessarie modifiche della Sezione 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività della Provincia, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso;
- e) definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- f) d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare;
- g) riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno;
- h) redige la relazione recante i risultati dell'attività svolta, secondo il modello fornito da ANAC;
- i) trasmette al Nucleo di Valutazione informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo;
- j) segnala all'organo di indirizzo e al Nucleo di valutazione le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- k) indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- l) segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni";
- m) quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
- n) quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

- o) quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di valutazione, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- p) al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati (RASA) e a indicarne il nome all'interno del Sezione 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO e può essere designato egli stesso per tale finalità.

Riguardo all'accesso civico", il RPCT:

- a) ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico; 2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di "riesame" delle domande rigettate.

La sostituzione del RPCT è prevista nel provvedimento che disciplina le sostituzioni dei dirigenti in caso di assenza, per garantire la continuità organizzativa.

#### **I Dirigenti**

I dirigenti svolgono un ruolo essenziale in ogni fase, di programmazione, esecuzione e verifica, considerando le funzioni che svolgono e le informazioni che possiedono come vertice della struttura amministrativa interna di massimo livello.

Coadiuvati dai titolari di EQ e dai responsabili di procedimento per le aree di rispettiva competenza:

- a) partecipano all'analisi del contesto interno ed esterno;
- b) mappano i processi, partecipano all'analisi del rischio;
- c) propongono le misure di prevenzione;
- d) svolgono attività informativa nei confronti del RPCT, e dell'autorità giudiziaria;
- e) partecipano al processo di gestione del rischio;
- f) assicurano l'osservanza del codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- g) adottano le misure gestionali, quali ad esempio l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale se possibile;
- h) osservano ed attuano le misure contenute nella presente sezione, incluse quelle in materia trasparenza.

#### **Le Elevate qualificazioni**

Gli incaricati di EQ nell'ambito delle deleghe ricevute partecipano al processo di mappatura dei processi, individuazione e gestione del rischio, osservano le misure contenute nella Sezione, assicurano l'osservanza del codice di comportamento, segnalano le situazioni di illecito e di male amministrazione al proprio dirigente ed i casi di conflitto di interessi che li riguardano personalmente. Inoltre, i responsabili di EQ sono tenuti a garantire la massima collaborazione al dirigente di riferimento e al RPCT nell'attuazione delle disposizioni e misure contenute nella presente Sezione.

#### **I referenti dei servizi**

I referenti dei servizi sono i dipendenti, incaricati dal RPCT, in accordo col dirigente, che supportano rispettivamente il RPCT, il dirigente ed il funzionario incarico dell'elevata qualificazione, nel:

- a) controllo successivo di regolarità amministrativa;
- b) processo di mappatura dei processi, individuazione e gestione del rischio;
- c) monitoraggio semestrale sull'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione; 4. attività informativa per tutto il personale del servizio/struttura di appartenenza, nonché nei confronti del responsabile affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera attività del servizio;

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

- d) sono coordinati in modo trasversale dal responsabile EQ della Segreteria generale, con la direzione del RPCT.

#### **I dipendenti della Provincia**

Sono tenuti a:

- a) partecipare al processo di mappatura dei processi, individuazione e gestione del rischio; 2. osservare le misure contenute nella presente Sezione (con conseguente responsabilità disciplinare in caso di violazione);
- b) segnalare le situazioni di illecito di cui vengano a conoscenza al Responsabile del servizio di appartenenza o all'U.P.D.;
- c) segnalare casi di personale conflitto di interessi, anche potenziali, al Responsabile dell'area, anche in relazione all'attività contrattualistica;
- d) ogni altro compito attribuito.

#### **I collaboratori a qualsiasi titolo della Provincia**

Sono tenuti a:

- a) osservare per quanto compatibili le misure contenute nella presente Sezione e gli obblighi di condotta previsti dai codici di comportamento;
- b) segnalare le situazioni di illecito di cui vengano a conoscenza.

#### **Il Nucleo di Valutazione**

Oltre alle funzioni di competenza individuate nel "Regolamento degli uffici e servizi":

- a) partecipa al processo di gestione del rischio;
- b) considera i rischi e le azioni inerenti alla prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti allo stesso attribuiti;
- c) svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa;
- d) può chiedere informazioni e documenti al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.
- e) esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato dall'Amministrazione e sugli eventuali aggiornamenti dello stesso.
- f) verifica, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, che la sezione 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategica gestionale e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 1, c.8 bis l. 190/2012, introdotto dall'art. 41 del D. Lgs. 97/2016).

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

#### 2. Valutazione di impatto del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

Le informazioni ed i dati relativi al contesto esterno non sono reperiti in modo "acritico", ma vengono selezionate, sulla base delle fonti disponibili, quelle informazioni ritenute più rilevanti ai fini della identificazione e analisi dei rischi e conseguentemente alla individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche.

L'analisi del contesto esterno, in definitiva, restituisce all'amministrazione le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui l'amministrazione o ente opera.

A livello Europeo l'*European Quality of Government Index* è uno strumento fondamentale per valutare la percezione della qualità della governance nelle regioni europee. Questo indice, elaborato a partire da un'ampia indagine che ha coinvolto 135.000 cittadini europei, offre uno spaccato sulla percezione di corruzione, imparzialità e qualità dei servizi pubblici.

L'indice europeo di qualità del governo (EQI) è il risultato di una nuova governance a livello regionale (ad esempio sub-nazionali) all'interno dell'UE. I dati sono stati raccolti e pubblicati per la prima volta nel 2010 e poi ripetuti nel 2013, 2017, 2021 e 2024. L'indice si basa su un'indagine di grandi cittadini in cui gli intervistati sono interrogati sulle percezioni e le esperienze con la corruzione del settore pubblico, insieme alla misura in cui i cittadini ritengono che vari servizi del settore pubblico siano assegnati in modo imparziale e di buona qualità.

È la prima fonte di dati fino ad oggi che consente ai ricercatori di confrontare QoG all'interno e tra i paesi in un contesto multi-paese. Mira a fornire ai ricercatori e ai responsabili politici uno strumento per comprendere meglio come la governance varia all'interno dei paesi e ora, nel tempo.

Copre tutti i 27 Stati membri dell'UE, il Regno Unito prima della Brexit e due paesi in via di adesione (anche Serbia e Turchia sono inclusi nel round del 2013). Le regioni subnazionali sono a livello NUTS 1 o NUTS 2, a seconda del paese. Attualmente, si forniscono i dati per un massimo di 206 regioni, a seconda dell'anno in questione. A causa della Brexit, i dati regionali del 2010, 2013 e 2017 sono stati aggiornati retroattivamente con le nuove versioni dei dati nel 2021 e nel 2024, e le versioni precedenti dei set di dati sono disponibili nel [Data Archive](#) dell'Università di Göteborg.

In questo archivio si forniscono gratuitamente sia i dati di livello regionale, sia i microdati sottostanti per i ricercatori e i professionisti interessati alla governance regionale in Europa. Oltre al set di dati regionali della serie temporale, in cui è conservato un campione comune di regioni nel corso delle quattro ondate, si formano anche dati completi NUTS 2, 2021 EQI per 238 regioni nell'Unione europea.

Dall'Osservatorio Conti pubblici italiani<sup>5</sup> si evince che «*La qualità delle istituzioni è un fattore determinante per lo sviluppo economico e sociale di un Paese. Per misurarla, un indicatore spesso utilizzato per l'Italia è*

---

<sup>5</sup> <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

*L'Indice di Qualità Istituzionale (IQI), ideato da due studiosi dell'Università del Sannio (Benevento) e dell'Università Federico II (Napoli), che, utilizzando indicatori oggettivi, considera cinque dimensioni: stato di diritto, efficacia di governo, partecipazione civica, qualità della regolamentazione, controllo della corruzione. Tra il 2004 e il 2023 la qualità delle istituzioni nel Paese è rimasta sostanzialmente stabile: il peggioramento dell'indice nelle regioni e province del Nord è stato compensato da un miglioramento del Centro, con le due aree che oggi hanno punteggi molto simili. Il distacco tra Mezzogiorno e resto del Paese si è ridotto solo modestamente e rimane molto ampio: nel 2023 Nord e Centro avevano valori più che doppi rispetto a Sud e Isole, e nessuna regione del Mezzogiorno aveva un punteggio pari o superiore a una del Centro-Nord. Il divario è presente in tutte le dimensioni dell'indice. I divari territoriali sono confermati da altri tre indici, uno incentrato sulla dotazione infrastrutturale, uno basato esclusivamente su sondaggi che misurano la percezione dei cittadini e uno su dati misti: nella media degli indici le regioni migliori sono Valle d'Aosta, Friuli e Trentino; la peggiore è la Sicilia, seguita da Calabria e Campania.».*

L'indice di qualità istituzionale è composto da cinque dimensioni di qualità delle istituzioni, che variano tra zero (qualità minima registrata dalla singola dimensione nel periodo 2004-2023) e 1 (qualità massima registrata dalla singola dimensione nello stesso periodo). L'indice complessivo è una media ponderata di queste cinque dimensioni, che hanno pesi diversi.

L'autori di questa metodologia osservano la correlazione tra l'indice totale e le sue componenti:

- **Stato di diritto:** numero di reati complessivo; numero di reati contro il patrimonio (furti, incendi dolosi, vandalismi ecc.); tempi dei processi; produttività dei magistrati (rapporto tra sentenze emesse e numero di magistrati); economia sommersa ed evasione fiscale.
- **Efficacia di governo:** dotazione di infrastrutture sociali (scuole, ospedali, ecc.) ed economiche (strade, ferrovie, porti, aeroporti, reti di comunicazione, ecc.); deficit sanitario regionale; percentuale di raccolta differenziata; indice di qualità dell'aria, dell'acqua e trasporti pubblici.
- **Partecipazione civica:** affluenza alle elezioni; risultati dei test INVALSI; densità di cooperative sociali; numero di libri pubblicati e partecipazione ad associazioni di volontariato.
- **Qualità della regolamentazione:** apertura dell'economia (importazioni ed esportazioni in rapporto al Pil); numero di imprese ogni 100 residenti; rapporto tra nuove iscrizioni e cessazioni di attività economiche; indice di qualità del contesto imprenditoriale generale basato su 39 indicatori, tra cui carico fiscale, concorrenza, efficienza dei servizi pubblici alle imprese.
- **Controllo della corruzione:** numero di reati contro la PA in rapporto ai dipendenti pubblici; indice di rischio di corruzione negli appalti pubblici; numero di comuni sciolti e commissariati per infiltrazioni mafiose

Inoltre, ai fini dell'analisi del contesto esterno, come indicato sono presi in considerazione gli elementi ed i dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate ed in particolare sull'attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia.

I dati analizzati riguardano sostanzialmente il contesto regionale e provinciale.

*«Pur non essendo tradizionalmente annoverata tra le aree a consolidata presenza mafiosa, la Toscana rappresenta un territorio di interesse per le organizzazioni criminali, che vi individuano un contesto favorevole al reinvestimento di capitali di provenienza illecita.*

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

*Il quadro socio-economico regionale, caratterizzato da una forte vocazione turistico-culturale, costituisce un'attrattiva per le mafie, le quali cercano di infiltrarsi nei mercati legali.*

*Le più recenti evidenze investigative e giudiziarie confermano la presenza in Toscana di organizzazioni criminali straniere che operano con metodologie assimilabili a quelle mafiose. Pur non esercitando un controllo del territorio con metodi intimidatori e violenti, questi gruppi gestirebbero attività economiche lecite con finalità speculative, nonché mercati illeciti, in particolare quello degli stupefacenti spesso dominato da sodalizi stranieri. In questo contesto, nonostante la ridotta incidenza di episodi di violenza eclatante, emerge la spiccata capacità delle organizzazioni criminali di operare in maniera discreta, avvalendosi, laddove necessario, per l'avviamento ed il consolidamento di attività imprenditoriali e commerciali, del supporto di professionisti locali.*

*Le recenti analisi indicano una riduzione dell'influenza di cosa nostra e delle consorterie mafiose pugliesi, mentre la camorra e la 'ndrangheta continuano a consolidare la loro presenza, principalmente attraverso il reinvestimento di proventi illeciti e il traffico di stupefacenti.*

*Per quanto riguarda specificamente la 'ndrangheta, sebbene in Toscana non risultino attivi locali, espressioni di un radicamento territoriale consolidato, sono emerse nel tempo presenze di esponenti delle 'ndrine operanti conformemente alle conclamate strategie della mafia calabrese, mantenendo il centro nevralgico in Calabria, ma svolgendo attività criminali per lo più connesse al reimpiego di capitali, al traffico di droga, all'usura ed alle estorsioni. E proprio nel riciclaggio, abbinato a tentativi di infiltrazione dell'economia legale, i sodalizi calabresi in Toscana hanno confermato la tendenza a diversificare gli investimenti, rafforzando la propria presenza imprenditoriale in diversi contesti economico-finanziari, grazie, talvolta, a reti collusive di appoggio.*

*Le attività criminali legate agli ambiti camorristici in Toscana risultano distribuite in maniera eterogenea sul territorio regionale ove, contravvenendo a quelli che sono in linea generale i propri canoni operativi, cercano di mantenere un profilo basso, evitando azioni criminose eclatanti, tali da attirare l'attenzione degli inquirenti. Tali gruppi criminali, infatti, farebbero ricorso a più sofisticate modalità di infiltrazione mettendo a disposizione delle aziende in crisi il proprio supporto (finanziamenti, manodopera in nero, forniture di materie prime, ecc.) con il precipuo scopo di acquisirne il controllo. Tuttavia, la pressione estorsiva e il narcotraffico restano strumenti primari per il consolidamento del potere criminale e per il reperimento di risorse da reinvestire nel settore turistico e nella gestione di locali pubblici.*

*Anche la presenza di soggetti ritenuti vicini ad organizzazioni criminali di matrice siciliana, in particolare cosa nostra, non si fonda sulle logiche tipiche di controllo del territorio, bensì su forme e tentativi di infiltrazione nell'economia e nella finanza locali.*

*Rispetto alle criticità evidenziate, il supporto della DIA e delle Forze di polizia assume un'importanza fondamentale per la tutela non solo dei mercati leciti, ma anche del comparto degli appalti pubblici e, indirettamente, per la salvaguardia degli Enti locali che assegnano le commesse.*

*L'azione preventiva e giudiziaria svolta dalla DIA e dalle altre Forze di Polizia nel periodo di riferimento ha, infatti, consentito di riscontrare numerosi tentativi di infiltrazione nel settore della ristorazione e del traffico di rifiuti da parte delle cosche di 'ndrangheta. Per quanto riguarda i sodalizi di matrice siciliana, sono stati riscontrati tentativi di infiltrazione nei settori dell'edilizia, ove sono emersi interessi anche da parte delle consorterie camorristiche, le cui mire si sono proiettate anche in quello turistico-alberghiero.*

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

*Ulteriori conferme circa i tentativi di infiltrazione dell'economia legale da parte delle consorterie mafiose sono emersi dall'analisi dei provvedimenti interdittivi emessi nel 2024 dai Prefetti delle Province toscane (per gli ulteriori dettagli si rimanda al box di approfondimento sui provvedimenti interdittivi prefettizi).*

*La Toscana ospita anche una significativa presenza di gruppi criminali stranieri, in particolare di origine cinese, balcanica e nordafricana.*

*Queste organizzazioni operano con metodologie assimilabili a quelle di tipo mafioso "tradizionali", con le quali talora creano collaborazioni o alleanze finalizzate all'ottimizzazione dei guadagni.».*

Come già nel precedente Piano, uno degli obiettivi dell'analisi fin qui condotta consiste nell'individuazione, validazione e integrazione dei segnali d'allarme e di rischio di anomalie e corruzione ovvero dei cosiddetti red flags (campanelli d'allarme).

In particolare, l'analisi si concentra sui contratti pubblici che, come noto, rientrano nelle aree a maggior rischio corruttivo che l'amministrazione è tenuta a presidiare con apposite misure (art. 1, co. 16, l. n. 190/2012). Tali misure è opportuno tengano conto anche della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti introdotta dal nuovo Codice adottato con il d.lgs. n. 36/2023.

Nell'attuale sistema l'adozione degli atti afferenti ad ogni contratto è implementata direttamente tramite le Piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) nel sistema della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) in tutte le fasi, a partire dalla programmazione fino all'esecuzione. Alla luce della nuova impostazione, tutti i processi delineati dal nuovo Codice vanno, quindi, ripensati per identificare nuovi possibili rischi e connesse misure organizzative. Ciò tenuto anche conto delle nuove maggiori responsabilità conferite al RUP (divenuto Responsabile Unico del Progetto) e ai soggetti individuati come responsabili di fase e del conseguente esercizio di discrezionalità tecnica secondo i principi della fiducia e del risultato.

### **3. Valutazione di impatto del contesto interno**

Per l'analisi del contesto interno si ha, comunque, ancora riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare, essa è utile ad evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'Ente.

Nell'ottica del legislatore del PIAO, quale strumento unitario e integrato, sia l'analisi del contesto esterno che quello interno diventa presupposto dell'intero processo di pianificazione per guidare sia nella scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico sia nella predisposizione delle diverse sottosezioni del PIAO.

In questo modo si rafforza anche la logica di integrazione tra performance e prevenzione della corruzione che l'ANAC nel PNA ha da tempo sostenuto.

L'illustrazione delle principali dinamiche che caratterizzano il contesto interno di una amministrazione è, infatti, elemento essenziale del Piano della performance, così come costituisce la prima fase del processo di gestione del rischio corruttivo. A ciò si aggiunge che la struttura organizzativa, elemento essenziale del contesto interno, deve essere esaminata anche con riferimento alla sezione "Organizzazione e capitale umano" del PIAO.

È quindi importante che le amministrazioni svolgano una sola volta tali attività di analisi funzionali per le diverse sezioni di cui si compone il PIAO.

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE TRIENNIO 2026 – 2028

Con riferimento alle condizioni interne, l'analisi richiede, quantomeno, l'approfondimento di specifici profili ed i relativi indirizzi generali. L'analisi del contesto interno deve necessariamente prendere le mosse dall'analisi della situazione di fatto, partendo proprio dalle strutture fisiche e dai servizi erogati dall'ente.

La situazione del mondo delle Società partecipate è fonte di grandissima preoccupazione. Profonda crisi investe la maggioranza – non la totalità - delle medesime. La prima preoccupazione è per la qualità e l'economicità dei servizi prestati; la seconda preoccupazione è per i possibili riflessi negativi che possono derivare ai conti ed al patrimonio della Provincia. Anche l'attuale organizzazione e governance delle medesime è motivo di insoddisfazione.

Il Decreto legislativo n. 175/2016 sulle Società partecipate contiene disposizioni concernenti l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente non riconducibili ad alcuna delle categorie disciplinate dal Decreto legislativo n. 175/2016 vengono alienate o sono oggetto di un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

#### **4. La mappatura dei processi interni**

Come detto, nell'ambito degli obiettivi di digitalizzazione, una Pubblica Amministrazione, come organizzazione caratterizzata da forme organizzative "frammentate", spesso autoreferenziali e impenetrabili non è propriamente funzionale alla generazione di Valore pubblico. In questi anni, sia in letteratura che nel mutato quadro normativo, si proietta un'organizzazione in direzione dei "processi". Per rappresentare sia all'interno che all'esterno il complesso delle attività, anche per la definizione delle misure di contrasto della corruzione, si richiede la mappatura dei processi. Nel linguaggio e nella cultura della Pubblica Amministrazione si parla, oramai con una certa frequenza, di processi di servizio diretti agli utenti, di processi trasversali, processi interni e via dicendo. Tuttavia, l'organizzazione di base di una Amministrazione Pubblica, strutturata per norme (procedimenti amministrativi) e adempimenti non rende semplice ragionare per processi. Infatti, il termine procedimento amministrativo non aiuta a fare chiarezza in quanto si riferisce a semplici prassi operative trasversali mentre il termine processo riguarda l'insieme di attività pur trasversali ma finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi strategici. Si ricorda che ogni procedimento amministrativo si colloca su un livello logico inferiore a quello di processo che serve, invece, per tenere sotto controllo la relazione tra attività svolte e risultati complessivi dell'organizzazione.

Pertanto, è stata mutuata, al riguardo, la definizione di "processo" fornita dal PNA 2013, secondo il quale "per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica".

Quanto concerne la mappatura dei processi, ai fini della prevenzione della corruzione, anche nell'Allegato I al PNA 2019 – *Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi* -, si legge che "l'identificazione dei processi è il primo passo da realizzare per uno svolgimento corretto della mappatura dei processi e

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE TRIENNIO 2026 – 2028

consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'**elenco dei processi svolti dall'organizzazione**". L'elenco dei processi non è altro che il catalogo dei procedimenti. Gli uffici sono spesso consapevoli unicamente delle attività che svolgono, delle cui regole e procedure ne sono validi custodi, mentre spesso ignorano se tali attività integrino un procedimento e se questo sia un procedimento autonomo o un sub-procedimento. Succede che spesso non si è in grado di comprendere se quello che, se i segue è il miglior procedimento possibile. La mappatura dei processi amministrativi costituisce non solo un obbligo di legge, ma una vera e propria opportunità di rivoluzionare il modus operandi dell'azione amministrativa. Per quanto attiene, ordunque, all'analisi del contesto interno finalizzato alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, la mappatura dei processi ne costituisce una parte fondamentale.

Cosicché una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all'interno del PIAO richiede che si lavori per una mappatura dei processi integrata al fine di far confluire obiettivi di performance, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

Quanto all'ambito oggettivo, e cioè quali processi mappare, l'ANAC suggerisce che le amministrazioni dovranno tenere conto ai fini delle misure della prevenzione della corruzione e della trasparenza - e con gradualità progressiva in considerazione delle dimensioni delle amministrazioni e della sostenibilità - di tutti gli ambiti di attività in quanto funzionali alla creazione di Valore pubblico in senso ampio e non limitati a singole politiche pubbliche o ad obiettivi di performance.

Ai fini dell'introduzione delle misure di prevenzione della corruzione è fondamentale mappare i processi che coinvolgono la spesa di risorse pubbliche ed in particolare i processi nei quali:

*l'ampio livello di discrezionalità di cui gode l'amministrazione (in tal senso possono essere ricompresi quelli che afferiscono a quelle aree che la Legge n. 190/2012 ritiene essere a rischio generale quali autorizzazioni o concessioni, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche);*

*il notevole impatto socio-economico rivestito anche in relazione alla gestione di risorse finanziarie (a cui vanno ricondotti i processi relativi ai contratti pubblici e alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche);*

*essere risultati ad elevato rischio in relazione a fatti corruttivi pregressi o al monitoraggio svolto dall'amministrazione sui precedenti Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.*

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;

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

- 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.
- Oltre alle suddette undici “Aree di rischio”, si prevede l’area definita “Altri servizi”.

Tale sottoinsieme riunisce processi tipici degli Enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

Nell’Allegato **F.2)** al presente Piano viene descritta la mappatura dei procedimenti integrati alle misure di contrasto alla corruzione.

Per quanto attiene, ordunque, all’analisi del contesto interno finalizzato alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, la mappatura dei processi ne costituisce una parte fondamentale.

Cosicché una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all’interno del PIAO richiede che si lavori per una mappatura dei processi integrata al fine di far confluire obiettivi di performance, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

Quanto all’ambito oggettivo, e cioè quali processi mappare, l’ANAC suggerisce che le amministrazioni dovranno tenere conto ai fini delle misure della prevenzione della corruzione e della trasparenza - e con gradualità progressiva in considerazione delle dimensioni delle amministrazioni e della sostenibilità – di tutti gli ambiti di attività in quanto funzionali alla creazione di Valore pubblico in senso ampio e non limitati a singole politiche pubbliche o ad obiettivi di performance.

Ai fini dell’introduzione delle misure di prevenzione della corruzione è fondamentale mappare i processi che coinvolgono la spesa di risorse pubbliche ed in particolare i processi nei quali:

- l’ampio livello di discrezionalità di cui gode l’amministrazione (in tal senso possono essere ricompresi quelli che afferiscono a quelle aree che la Legge n. 190/2012 ritiene essere a rischio generale quali autorizzazioni o concessioni, concorsi e prove selettive per l’assunzione del personale e progressioni di carriera oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche);
- il notevole impatto socio-economico rivestito anche in relazione alla gestione di risorse finanziarie (a cui vanno ricondotti i processi relativi ai contratti pubblici e alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche);
- essere risultati ad elevato rischio in relazione a fatti corruttivi pregressi o al monitoraggio svolto dall’amministrazione sui precedenti Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

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;

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

- 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.

Oltre alle suddette undici “Aree di rischio”, si prevede l’area definita “Altri servizi”.

Tale sottoinsieme riunisce processi tipici degli Enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

#### **5. Identificazione e valutazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti**

La gestione del rischio di corruzione va condotta in modo da realizzare sostanzialmente l’interesse pubblico di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Essa non è un processo formalistico né un mero adempimento burocratico, ma è parte integrante del processo decisionale. Pertanto, essa non è un’attività meramente ricognitiva, ma deve supportare concretamente la gestione, con particolare riferimento all’introduzione di efficaci strumenti di prevenzione e deve interessare tutti i livelli organizzativi. Si realizza assicurando l’integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata. Detta strategia deve trovare un preciso riscontro negli obiettivi organizzativi delle amministrazioni e degli enti.

Si legge nel PNA 2022 che «*Le riforme introdotte con il PNRR e con la disciplina sul Piano Integrato di Organizzazione e Attività (PIAO) hanno importanti ricadute in termini di predisposizione degli strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, siano tali misure inserite nel PIAO, siano esse collocate nei PTPCT, o ad integrazione dei MOG 231, nel caso dei soggetti privati che adottano tale Modello in attuazione del D.lgs. n. 231/2001*».

Il legislatore si pone l’obiettivo di mettere a sistema e massimizzare l’uso delle risorse a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni (umane, finanziarie e strumentali) per perseguire con rapidità gli obiettivi posti con il PNRR, razionalizzando la disciplina in un’ottica di massima semplificazione e al contempo migliorando complessivamente la qualità dell’agire delle amministrazioni. Cosicché, secondo ANAC il PIAO diventa una misura che concorre all’adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR.

Nell’identificazione degli eventi rischiosi più rilevanti, si dovrà tenere tenuto conto anche degli esiti del monitoraggio del pregresso PTPCT. Per stimare l’esposizione al rischio occorre valutare prioritariamente l’opportunità di adottare, una metodologia di gestione del rischio qualitativa anziché quella quantitativa

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

Il Consiglio provinciale, con l’inserimento di una specifica disciplina nel DUP 2023/2025, ha svolto un ruolo proattivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo.

La struttura dirigenziale si sente completamente responsabilizzata nel processo di gestione del rischio e ne assume precisa consapevolezza in ogni atto di propria competenza.

Il Servizio di segreteria favorisce la sostenibilità economica e l’organizzazione del processo di gestione del rischio, con la condivisione di metodologie, esperienze, sistemi informativi e risorse.

Il processo di gestione del rischio non costituisce un mero adempimento ma in funzione della specificità del contesto esterno ed interno all’Amministrazione.

Tra le finalità da conseguire la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell’organizzazione a rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza ed 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.

Ai criteri sopra indicati, l’ANAC aggiunge il criterio della prudenza, nel senso che deve essere evitata la sottostima del rischio, che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione. Per tali fini nell’analisi del livello di esposizione del rischio viene seguita una determinata metodologia.

Inizialmente si è proceduto alla scelta di un approccio valutativo di tipo qualitativo. In tal modo l’esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell’analisi, su specifici criteri. I criteri di valutazione dell’esposizione al rischio di eventi corruttivi sono stati tradotti in indicatori di rischio, che forniscono le indicazioni sul livello di esposizione al rischio dei processi o attività.

#### **6. Progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio**

Per ogni processo considerato gli indicatori di rischio utilizzati:

- livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- il grado di discrezionalità del decisore interno: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- la manifestazione di eventi corruttivi presenti nel passato: se l’attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell’amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quell’attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli elementi corruttivi;
- opacità del processo decisionale: l’adozione di strumenti di trasparente sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- il livello di collaborazione del responsabile del processo: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- grado di attuazione delle misure di trattamento: l’attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimenti di fattori corruttivi.

Quale supporto all’analisi di tipo qualitativo sono stati esaminati i dati statistici e le eventuali segnalazioni pervenute, nel rispetto del principio della prudenza.

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

Nella fase successiva della misurazione del livello di esposizione al rischio è stato formulato un giudizio sintetico applicando la scala di misurazione ordinale (altissimo, molto alto, moderato, basso, molto basso, quasi nullo).

In definitiva viene svolta la ponderazione del rischio nel senso 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” (UNI ISO 31200:2010 Gestione del rischio – Principi e Linee guida).

Cosicché vengono riproposte le azioni da intraprendere per ridurre l’esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, con la collaborazione dei dirigenti e dei responsabili dei singoli servizi, è tenuto a verificare la corretta attuazione delle misure di controllo e monitorare sulle azioni intraprese al fine di ridurre quel rischio residuo eventuale, che potrebbe emergere, qualora le misure adottate non dovessero risultare sufficienti.

A tal fine potrà proporre il rafforzamento dei controlli preventivi, oltre che l’impiego di controlli a campione in occasione dell’attuazione del controllo successivo sulla regolarità amministrativa.

Gli obiettivi individuati nel PTPCT per i dirigenti in merito all’attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche e i relativi indicatori sono collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel Piano delle performance o in documenti analoghi.

Gli obiettivi individuati per i dirigenti in merito all’attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche e i relativi indicatori sono collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nella Sezione della performance.

Inoltre, in conformità all’art. 1, comma 9, della Legge n. 190/2012, sono individuate le seguenti misure, comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

- a) nella trattazione e nell’istruttoria degli atti si prescrive di:
  - 1) rispettare l’ordine cronologico di protocollo dell’istanza;
  - 2) predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
  - 3) rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
  - 4) distinguere, laddove possibile, l’attività istruttoria e la relativa responsabilità dall’adozione dell’atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti l’istruttore proponente ed il responsabile della posizione organizzativa;
- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, occorre motivare adeguatamente l’atto; l’onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;
- c) nella redazione degli atti attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità;
- d) nei rapporti con i cittadini, va assicurata la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l’elenco degli atti da produrre e/o allegare all’istanza;
- e) nel rispetto della normativa, occorre comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, precisando l’indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;
- f) nell’attività contrattuale:

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

#### TRIENNIO 2026 – 2028

- 1) rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
  - 2) ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal Regolamento provinciale;
  - 3) privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP, MEPA (mercato elettronico della Pubblica Amministrazione) ovvero START (piattaforma regionale);
  - 4) assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
  - 5) assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari e adeguati;
  - 6) allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato;
  - 7) verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
  - 8) validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
  - 9) acquisire preventivamente i Piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;
- g) nella formazione dei regolamenti:
- 1) applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione;
- h) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione degli alloggi:
- 1) predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;
  - 2) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni:
  - 3) allegare la dichiarazione resa con la quale si attesta la carenza di professionalità interne;
  - 4) far precedere le nomine presso enti aziende, società ed istituzioni dipendenti dal C da una procedura ad evidenza pubblica;
- i) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente operare mediante l'utilizzo di procedure selettive e trasparenti;
- j) nell'individuazione dei componenti delle commissioni di concorso e di gara, acquisire, all'atto dell'insediamento la dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso;
- k) nell'attuazione dei procedimenti amministrativi:
1. favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni e la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale dell'ente.

Nell'Allegato **F.3)** al presente Piano viene descritta l'analisi del rischio, la scala di misurazione e la ponderazione.

## PROVINCIA DI AREZZO

### PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE TRIENNIO 2026 – 2028

Il trattamento del rischio consiste nell'individuazione, la progettazione e la programmazione delle misure generali e specifiche finalizzate a ridurre il rischio corruttivo identificato mediante le attività propedeutiche sopra descritte.

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione e per la loro stabilità nel tempo. Le misure specifiche, che si affiancano ed aggiungono sia alle misure generali, sia alla trasparenza, agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi e si caratterizzano per l'incidenza su problemi peculiari.

Nell'elaborazione della Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO si tiene conto dell'analisi dei rischi, in particolare dell'area di contratti e consolidano gli indicatori e le misure di contrasto.

<b>FASI</b>	<b>INDICATORI</b>
Programmazione	modifica non adeguatamente motivata di esigenze e fabbisogni già formulati da un ente pubblico.
Progettazione	frazionamento artificioso dei contratti in un arco temporale ristretto in modo da restare al di sotto della soglia comunitaria che richiede un bando di gara pubblica, "bandi fotocopia", elaborati in modo da rispecchiare con precisione le caratteristiche specifiche di un concorrente, calcolo del valore stimato dell'appalto alterato al fine di non superare il valore previsto per l'affidamento diretto, elaborazione da parte della S.A. di un progetto di fattibilità carente o per il quale non si proceda ad un'accurata verifica affidando, in ipotesi, nei successivi livelli di progettazione posti a cura dell'impresa aggiudicataria per correggere eventuali errori e/o sopperire a carenze, anche tramite varianti in corso d'opera, proposta elaborata da un operatore economico in un'ottica di massimizzazione del proprio profitto a detrimento del soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso.
Selezione del contraente	impiego anomalo di procedure decisionali caratterizzate da urgenza, emergenza, straordinarietà, ricorso estensivo ad affidamenti diretti, utilizzo anormale di procedure negoziate, affidamento diretto, trattativa privata, anche in assenza delle condizioni previste dalla normativa, utilizzo della procedura di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa invece di quella al prezzo più basso, mediante inserimento di voci valutabili con elevata discrezionalità, partecipazione di concorrenti fittizi alle gare, ricorrere delle stesse imprese aggiudicatarie degli appalti di lavori pubblici, forniture e manutenzione, assegnazione della gara a imprese delle quali sono titolari parenti degli amministratori.
Verifica aggiudicazione e stipula del contratto	regolarizzazione ex-post di "offerte anomale" contenzioso amministrativo sull'aggiudicazione della gara assegnazione di appalti a raggruppamenti di imprese comprendenti soggetti esposti in posizione debitoria rispetto al committente, assegnazione di appalti a imprese che non hanno presentato bilanci negli anni

**PROVINCIA DI AREZZO**  
**PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE**  
**TRIENNIO 2026 – 2028**

	precedenti all'assegnazione ribasso anomalo, anomalie nella stipulazione formale del contratto mancata considerazione di pareri e indicazioni di organi tecnici nella redazione e stipula del contratto.
Esecuzione del contratto	presenza rilevante di contenzioso amministrativo nella procedura, impiego estensivo di varianti in corso d'opera – la cui necessità futura è comunicata soltanto al concorrente che potrà così formulare l'offerta più bassa nomine di direttori dei lavori influenzate (formalmente o informalmente) dagli appaltatori, proroghe ingiustificate o giustificate artificialmente nei contratti per l'offerta di servizi pubblici, decurtazione significativa dei prezzi pagati per un servizio in subappalto assegnato agli stessi soggetti, affidamento in subappalto di servizi a ditte precedentemente appaltatrici.
Rendicontazione del contratto	lievitazione abnorme del prezzo finale pagato per la realizzazione dell'opera rispetto a quello previsto al momento dell'aggiudicazione, scadente qualità delle opere realizzate e dei materiali impiegati per la realizzazione, scarsa qualità delle forniture mediche, scarsa qualità del servizio pubblico, ritardo nella realizzazione dell'opera pubblica, ipotesi di accordi fraudolenti del RUP e/o con l'appaltatore per attestare come concluse prestazioni ancora da ultimare al fine di evitare l'applicazione delle penali e/o riconoscere il premio di accelerazione, corresponsione di un premio di accelerazione del verificarsi delle circostanze previste dalle norme. Accelerazione da parte dell'appaltatore, comportante una esecuzione dei lavori "non a regola d'arte", al solo fine del conseguimento del premio, con pregiudizio del corretto adempimento del contraente.
Impugnazione atti procedurali	possibili accordi collusivi per favorire il riconoscimento di risarcimenti, cospicui, al soggetto non aggiudicatario, omissione di controlli in sede esecutiva da parte del D.L. o del DEC sullo svolgimento delle prestazioni dedotte in contratto da parte del solo personale autorizzato con la possibile conseguente prestazione svolta dal personale/operatori economici non autorizzati, nomina come titolare del potere sostitutivo di soggetti che versano in situazione di conflitto di interesse, attivazione del potere sostitutivo in assenza dei presupposti al fine di favorire particolari operatori economici.

Nell'Allegato **F.4)** al presente Piano sono individuate e descritte le principali misure, indicando per ciascun oggetto di analisi almeno una misura, secondo il criterio del miglior rapporto costo/efficacia.

Nell'Allegato **F.5)** al presente Piano sono individuate e descritte le principali misure per ogni singola area di rischio.