

PROVINCIA DI MANTOVA

Piano Triennale Anticorruzione e Trasparenza 2020 - 2022

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, art. 1, commi 8 e 9 della legge 60.11.2012 numero 190)



INDICE

Sezione 1

Il Piano anticorruzione

1.1	Contesto esterno	Pag.	5
1.2	Contesto esterno locale	Pag.	12
1.3	Contesto interno	Pag.	18
2.	Processo di adozione del Piano (PTPC)	Pag.	19
2.1	Approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo	Pag.	19
2.2	Attori esterni coinvolti nella predisposizione del Piano	Pag.	20
2.3	Gli attori interni della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Pag.	20
2.4	Canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano	Pag.	23
2.5	Caratteristiche del Piano Triennale Prevenzione della Corruzione e Trasparenza	Pag.	23
2.6	Il Piano e gli altri strumenti normativi e di programmazione della Provincia ad esso integrati e coordinati	Pag.	24
2.7	Il contenuto del Piano e gli strumenti di integrazione-coordinamento	Pag.	24
3.	La Mappatura dei processi	Pag.	26
3.1	Valutazione e trattamento del rischio	Pag.	28
3.2	Identificazione	Pag.	28
3.3	Analisi del rischio	Pag.	30
3.4	La ponderazione	Pag.	35
3.5	Trattamento del rischio	Pag.	35
3.5.1.	Individuazione delle misure	Pag.	36
3.5.2.	Programmazione delle misure	Pag.	38

Sezione 2

Trasparenza

1.1	Accesso civico - civico generalizzato e documentale	Pag.	40
1.2	Trasparenza e Privacy	Pag.	41
1.3	Comunicazione e modelli standard di provvedimenti	Pag.	42

	amministrativi/ delibere/ decreti		
1.4	Rapporto con altri strumenti di programmazione	Pag.	44
1.5	Uffici e dirigenti coinvolti nell'attuazione degli obblighi di trasparenza	Pag.	46
1.6	Modello Organizzativo per l'attuazione degli obblighi di trasparenza	Pag.	47
1.7	Soggetti responsabili della trasmissione e pubblicazione dei dati	Pag.	47
1.8	La trasparenza nelle gare d'appalto	Pag.	48
1.9	Misure organizzative e di monitoraggio volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi	Pag.	50

Sezione 3

Altri contenuti del PTPCT

1.	Formazione in tema di anticorruzione	Pag.	51
1.1	Programma annuale della formazione	Pag.	51
1.2	Indicazione dei contenuti della formazione	Pag.	52
1.3	Canali e strumenti di erogazione della formazione in tema anticorruzione	Pag.	52
2.	Codice di comportamento	Pag.	53
2.1.	Integrazione al codice di comportamento dei dipendenti	Pag.	53
2.2	Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento	Pag.	54
2.3	Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice	Pag.	54
3.	Altre iniziative	Pag.	54
3.1	Criteri di rotazione del personale	Pag.	54
3.2	Controversie e foro competente per appalti di lavori servizi e forniture	Pag.	56
3.3	Subappalto/Subaffidamenti	Pag.	57
3.4	Novità normative in materia di appalti	Pag.	57
3.5	Disciplina degli incarichi e attività non consentite ai pubblici dipendenti	Pag.	59
3.6	Attribuzione incarichi dirigenziali: definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità/inconferibilità	Pag.	61
3.7	Modalità di verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto	Pag.	61
3.8	Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione incarichi e assegnazione ad uffici	Pag.	62
3.9	Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (<i>whistleblower</i>)	Pag.	63
3.10	Sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge	Pag.	64

	o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti		
3.11	Iniziative previste per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici	Pag.	65
3.12	Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale	Pag.	66
4.	Nuovi indirizzi sulle attività di vigilanza e controllo sugli enti/società controllate/partecipate	Pag.	66
4.1	Controllo e vigilanza sulle società/enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni	Pag.	66
5.	Nomine dei rappresentanti della Provincia presso enti, aziende e istituzioni	Pag.	68
6.	Monitoraggio del Piano	Pag.	69
6.1	Attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa	Pag.	69

SEZIONE I

IL PIANO ANTICORRUZIONE

1.1 Contesto esterno

Indicatori del rischio corruzione individuati da ANAC

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", finanziato dall'Unione europea, l'Anac sta lavorando a un ambizioso progetto che punta a definire un set di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica amministrazione.

Nello specifico, con il supporto del personale della Guardia di Finanza impiegato presso l'Anac, sono stati analizzati i provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nell'ultimo triennio. Grazie alle informazioni raccolte, l'Autorità ha potuto redigere un quadro dettagliato, benchè non scientifico né esaustivo, delle vicende corruttive in termini di dislocazione geografica, contropartite, enti, settori e soggetti coinvolti.

Fermo restando la difficoltà strutturale di individuare con esattezza le dimensioni effettive della corruzione, gli elementi tratti dalle indagini penali possono comunque fornire importanti indicazioni riguardo la fenomenologia riscontrata in concreto e i fattori che ne agevolano la diffusione, favorendo l'elaborazione di indici sintomatici di possibili comportamenti corruttivi.

Cifre e dislocazione geografica della corruzione: un caso a settimana

Fra agosto 2016 e agosto 2019 sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione spiccate dall'Autorità giudiziaria in Italia e correlate in qualche modo al settore degli appalti: esemplificando è quindi possibile affermare che sono stati eseguiti arresti ogni 10 giorni circa. Si tratta in ogni caso di una approssimazione per difetto rispetto al totale, poiché ordinanze che *ictu oculi* non rientravano nel perimetro di competenza dell'Anac non sono state acquisite.

In linea con questa cadenza temporale sono anche i casi di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura: 152, ovvero uno a settimana (solo a considerare quelli scoperti).

A essere interessate sono state pressochè tutte le regioni d'Italia, ad eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise (tab.1). Ciò non implica che queste due regioni possano considerarsi immuni, ma semplicemente che non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame.

Dal punto di vista numerico, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi di corruzione (18,4% del totale) quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14).

La Lombardia si colloca subito dopo, al 6 posto per incidenza degli episodi registrati (con 11 casi) pari al 7,2% del totale.

Il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume

economico (tab.2). Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).

Bandi "sartoriali" e altri espedienti della corruzione

Se il comparto della contrattualistica pubblica resta il più colpito, per comprendere il concreto *modus agendi* della corruzione è interessante rilevare come e in quali ambiti essa si è esplicata in particolare.

Il settore più a rischio (tab.3) si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale. A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanolo e pulizia), equivalente al 13%.

Quanto alle modalità "operative", è degna di nota la circostanza che - su 113 vicende corruttive inerenti l'assegnazione di appalti - solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti.

Spesso si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto: per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta, molto al di sotto della media); per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (ad es. il direttore dei lavori) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

A seguire, alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:

- Illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all'assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse
- Inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti)
- Assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche)
- Assunzioni clientelari
- Illegittime concessioni di erogazioni e contributi
- Concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura
- Illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale
- Illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo.

Il coinvolgimento del decisore pubblico: 43 politici arrestati, 20 dei quali sindaci

Nel periodo in esame sono stati 207 i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (tab.4).

Indicativo è il tasso relativo all'apparato burocratico in senso stretto, che annoverando nel complesso circa la metà dei soggetti coinvolti si configura come il vero *dominus*: 46 dirigenti indagati, ai quali ne vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti più 11 rup (responsabile unico del procedimento).

Le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale, secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale.

Rispetto alle fattispecie corruttive tipiche della Prima Repubblica, ancillare risulta invece il ruolo dell'organo politico. I numeri appaiono comunque tutt'altro che trascurabili, dal momento che nel periodo di riferimento sono stati 47 i politici indagati (23% del totale). Di questi, 43 sono stati arrestati: 20 sindaci, 6 vice-sindaci, 10 assessori (più altri 4 indagati a piede libero) e 7 consiglieri.

I Comuni rappresentano dunque gli enti maggiormente a rischio, come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione (tab.5): dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

Il prezzo della corruzione: il posto di lavoro come nuova tangente

Nel complesso, dall'esame delle vicende venute alla luce si evince che gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale).

Sotto questo profilo, l'analisi dell'Anac ha consentito di dare riscontro fattuale al c.d. fenomeno della "smaterializzazione" della tangente, che vede una sempre minor ricorrenza della contropartita economica (tab.6).

Il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

A fronte di questa "ritirata" del contante, stante anche la difficoltà di occultamento delle somme illecitamente percepite, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione.

In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del *pactum sceleris*: l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata al 13% dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi.

A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%). Oltre a ricorrenti *benefit* di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari

ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali. Tutte contropartite di modesto controvalore indicative della facilità con cui viene talora svenduta la funzione pubblica ricoperta.

Conclusioni: la necessità di rafforzare la prevenzione

Il quadro complessivo che emerge dal rapporto testimonia che la corruzione, benchè all'apparenza scomparsa dal dibattito pubblico, rappresenta un fenomeno radicato e persistente, verso il quale tenere costantemente alta l'attenzione.

Gli interventi in materia sono stati numerosi e proficui. I vari istituti introdotti nell'ordinamento, il progressivo inasprimento delle pene e, da ultimo, la possibilità di estendere le operazioni sotto copertura anche ai delitti contro la Pubblica Amministrazione saranno di certo utili nel contrasto. La sfida rappresentata dalla corruzione è tuttavia di entità tale da richiedere un armamentario variegato, non limitato alla sola repressione. Il numero esiguo di casi scoperti rispetto al totale, come riconosciuto dalla dottrina, conferma del resto la necessità di agire in una logica di sistema che prescindano dall'aspetto strettamente patologico.

La varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione.

L'indispensabilità della prevenzione quale strumento aggiuntivo (ma nient'affatto alternativo) rispetto alla sanzione penale, risulta del resto rafforzata proprio dalle evidenze del rapporto. Si pensi, a titolo di esempio, alla predominanza dell'apparato burocratico negli episodi di corruzione, che comprova l'assoluta utilità di prevedere adeguate misure organizzative (*in primis* in tema di conflitti di interesse e rotazione periodica del personale) che riducano a monte i fattori di rischio.

Sotto questo aspetto, occorre rilevare che l'Italia non è affatto all'"anno zero"; al contrario, come testimoniano plurimi segnali, negli ultimi anni i progressi sono stati molteplici.

La stessa opinione pubblica percepisce l'Italia un Paese meno corrotto del passato, come mostra il miglioramento nelle classifiche di settore (19 posizioni guadagnate dal 2012).

Il cambiamento in atto, peraltro, è anche di tipo culturale.

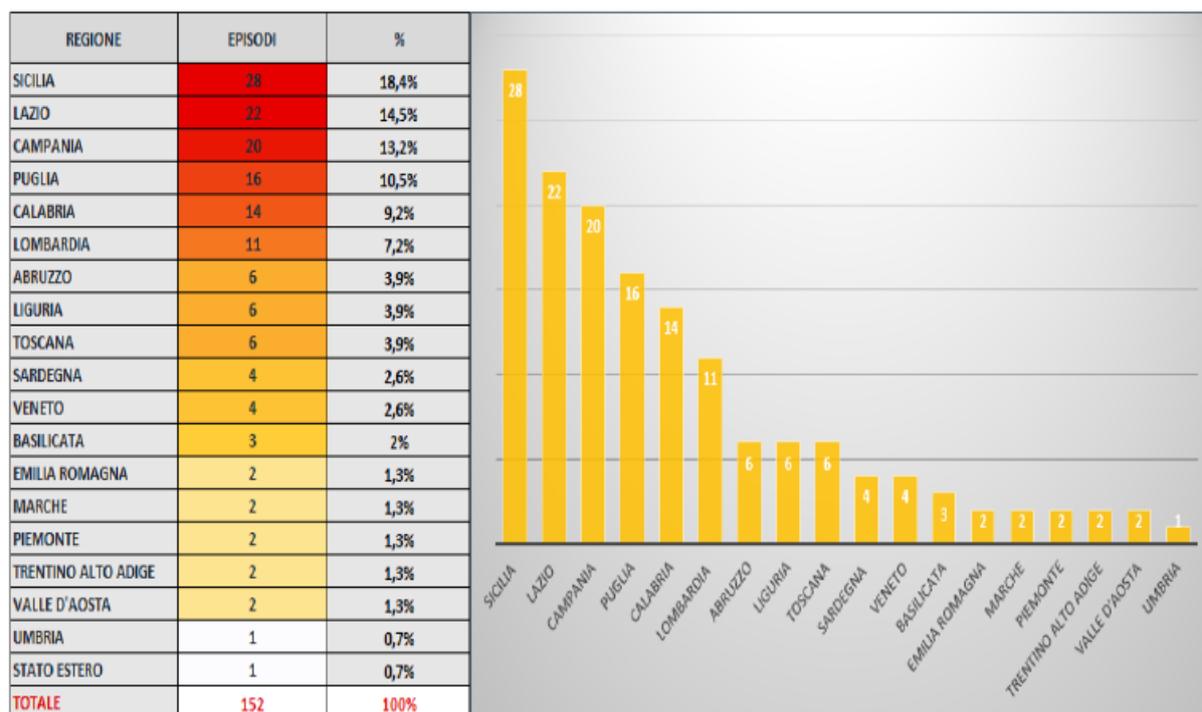
Si pensi all'incremento esponenziale delle segnalazioni riguardanti gli illeciti avvenuti sul luogo di lavoro (*whistleblowing*), verso le quali nel 2017 sono state introdotte nell'ordinamento particolari tutele per evitare ritorsioni e discriminazioni: nei primi nove mesi dell'anno l'Anac ne ha ricevute oltre 700, un dato indicativo - al netto delle segnalazioni improprie - della crescente propensione a denunciare reati e irregolarità.

Ciò non significa affatto che la corruzione pulviscolare di oggi non sia pericolosa: spesso la funzione è svenduta per poche centinaia di euro e ciò, unitamente alla facilità con cui ci si mette a disposizione, consente una forte capacità di penetrazione al malaffare. E' in ogni caso innegabile che per molti versi essa sia più agevole da aggredire rispetto ai primi anni novanta, non regolando più la vita pubblica ma essendo espressione di singoli gruppi di potere (le cd. cricche) o di realtà economiche alternative e talvolta persino antagoniste alla vita delle istituzioni.

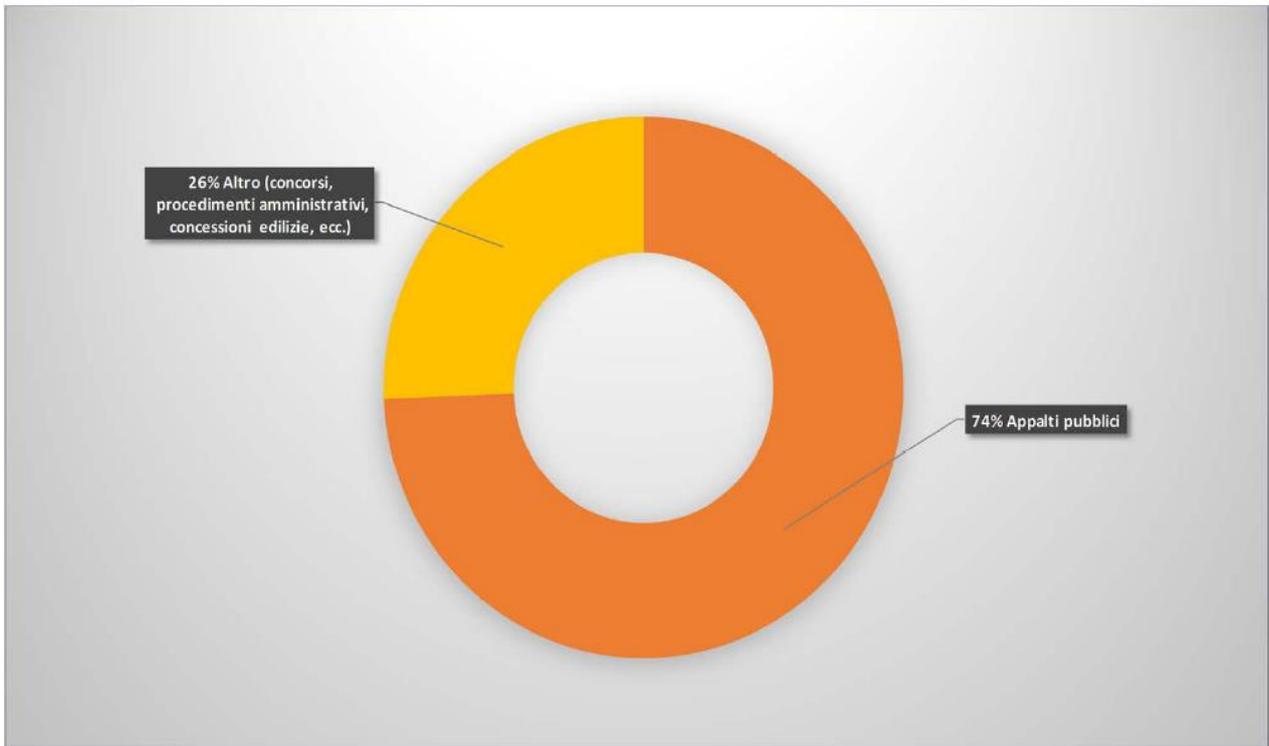
E' una sfida impegnativa e di lunga durata, nei confronti della quale non è consentito deflettere e che, come avvenuto col crimine organizzato nell'ultimo quarto di secolo, può avere speranze di successo, quanto meno nel senso di un considerevole ridimensionamento del fenomeno e di una costante diffusione della cultura della legalità.

Fonte: Anac - La corruzione in Italia (2016 -2019)- Numeri, luoghi e contropartite del malaffare - 17 ottobre 2019

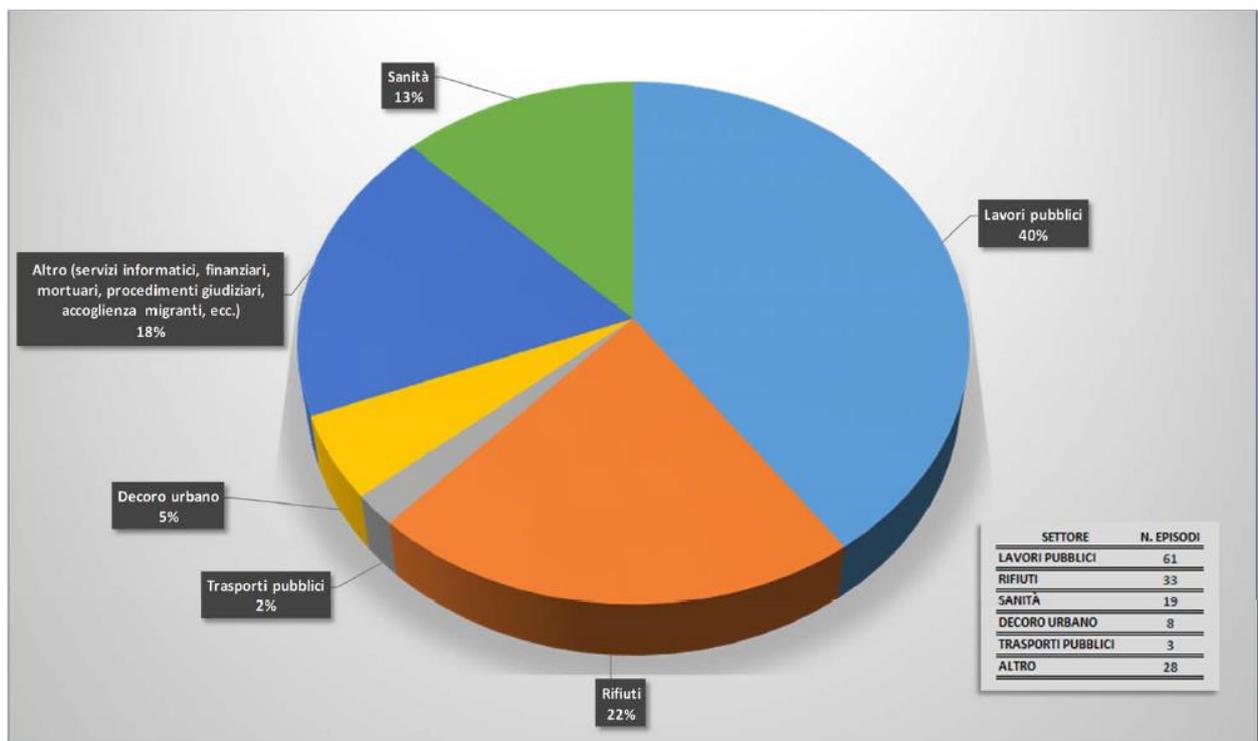
Tab. 1 - EPISODI DI CORRUZIONE 2016-2019



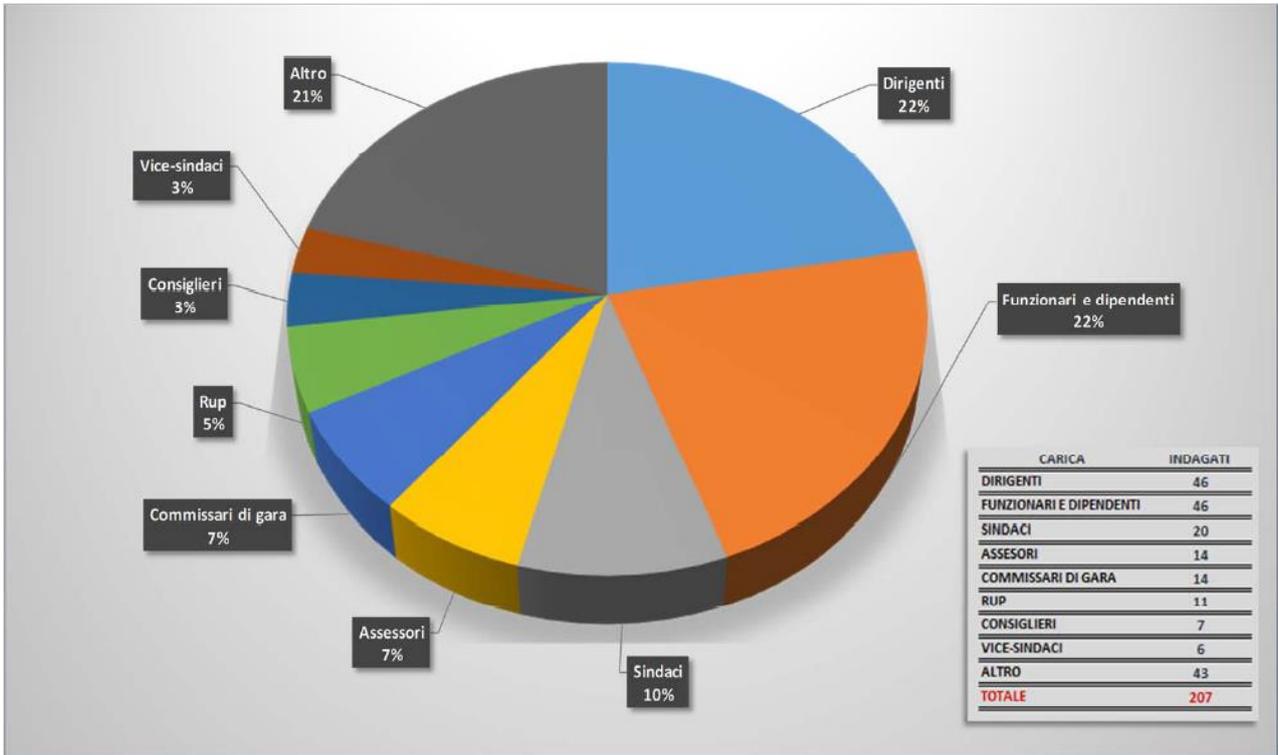
Tab. 2 - AMBITO DELLA CORRUZIONE



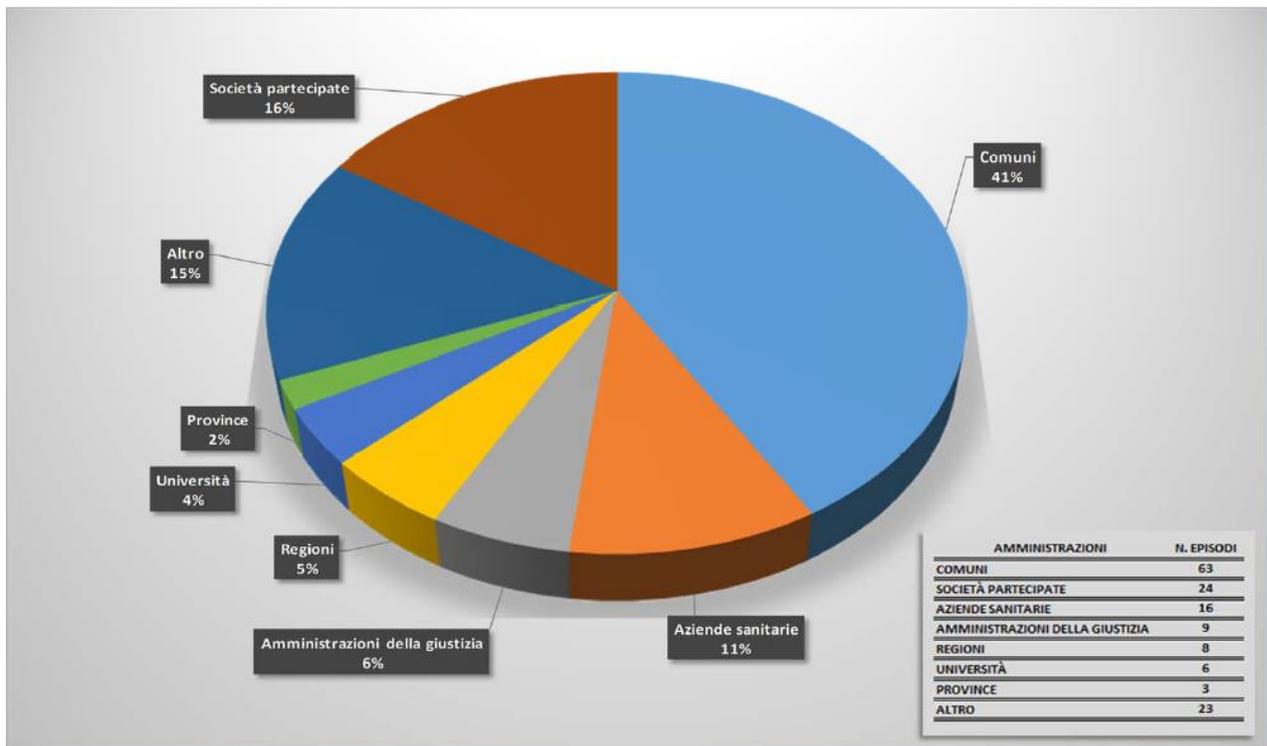
Tab. 3 - SETTORI PIÙ COLPITI



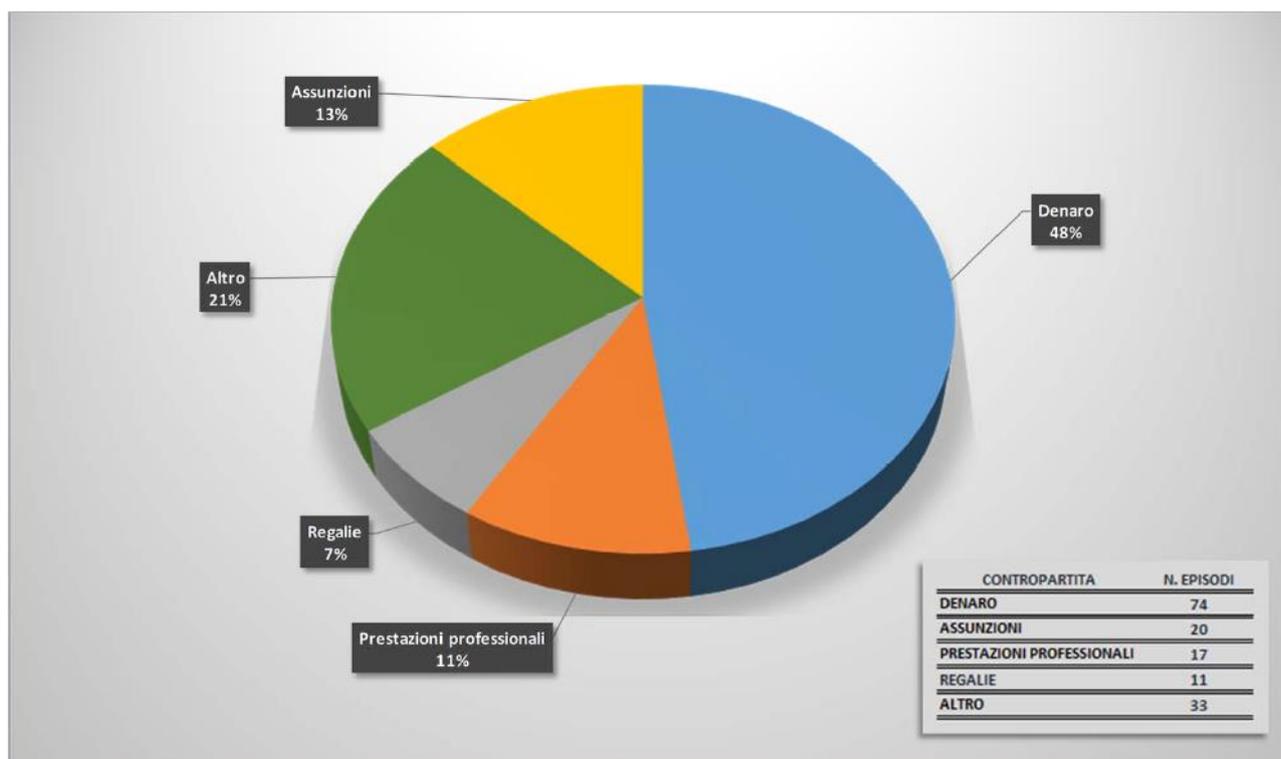
Tab. 4 - TIPOLOGIA DEGLI INDAGATI



Tab. 5 - AMMINISTRAZIONI COINVOLTE



Tab. 6 - CONTROPARTITA DELLA CORRUZIONE



1.2 Contesto esterno locale

Espansione e Colonizzazione della mafia al nord

Nell'ambito del rapporto sulla presenza mafiosa in Lombardia, a cura dell'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano, si può osservare in sintesi che la storia dell'insediamento mafioso nel Nord Italia è stata il frutto di una combinazione di fattori davvero complessa e mutevole. La Relazione della Commissione parlamentare antimafia della legislatura 1992-1994 su "Insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali" ne riassume soprattutto quattro: a) il ricorso a un uso, testualmente, "improvvido e incauto" dell'istituto del soggiorno obbligato; b) la fuga e il riparo a Nord di boss latitanti o timorosi delle vendette o punizioni di clan rivali; c) i forti movimenti migratori dalle regioni di origine dei clan; d) la forza attrattiva delle opportunità di arricchimento offerte dalle regioni del Nord.

E' stato in effetti questo l'intreccio di fattori che ha immesso progressivamente una sorta di energia inquinante nel corpo sociale del Nord, e di alcune sue regioni in particolare. Un fenomeno dotato di una capacità di "riproduzione allargata" nelle generazioni. E di una continua spinta e capacità espansiva. Nonostante le sconfitte subite. Nonostante i momenti di ripiegamento e i cicli -anche intensi- di ostilità sociale.

Se e quanto siano prevalsi i meccanismi del trapianto o del contagio o dell'incontro consensuale è questione aperta, anche se appare sensato e più appropriato parlare di una *miscela espansiva*, frutto di specifiche combinazioni storico-sociali.

Il fatto è che questa miscela sembra avere prodotto in più aree territoriali quasi un processo di *colonizzazione* (1), che da circa un quarto di secolo si realizza nel segno della 'ndrangheta, certamente l'organizzazione mafiosa a maggiore vocazione di conquista. Una colonizzazione fatta di controllo territoriale, di controllo monopolistico di alcune attività economiche e di profittevole inserimento in altre, di contiguità e funzionalizzazione di crescenti aree della politica (2), di assoggettamento progressivo di amministrazioni o servizi pubblici, di veloce propagazione di costumi e di omertà (3)

Vi è poi la questione, del tutto attuale, di una modificazione della geografia del fenomeno mafioso. Quest'ultimo si è sviluppato a ridosso dei grandi movimenti demografici del secondo dopoguerra. I quali andavano dalle aree economicamente più deboli verso quelle più ricche.

(1) Il concetto di colonizzazione è apparso per la prima volta nella *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare antimafia della XV legislatura (presidente Francesco Forgione)*, approvata il 17 febbraio 2008. In quel contesto esso, come nel successivo lavoro di Forgione, *Mafia export* (Dalai editore, Milano, 2009), era però associato alla tesi di una "mafia liquida". È stato poi rielaborato teoricamente, e associato al concetto di radicamento, in Nando dalla Chiesa, *La Convergenza. Mafia e politica nella seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010, e in Nando dalla Chiesa e Martina Panzarasa, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012. Dapprima osteggiata o guardata con diffidenza, la tesi della colonizzazione ha progressivamente guadagnato credito ed è oggi largamente adottata, soprattutto negli atti giudiziari.

(2) Enzo Ciconte, *Politici (e) malandrini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013 Ilaria Meli, *La geografia degli incontri di 'ndrangheta in Lombardia*, in Polis, XXIX, n. 3, dicembre 2015

(3) Marta Chiavari, *La quinta mafia*, Milano, Ponte alle Grazie, Milano, 2011

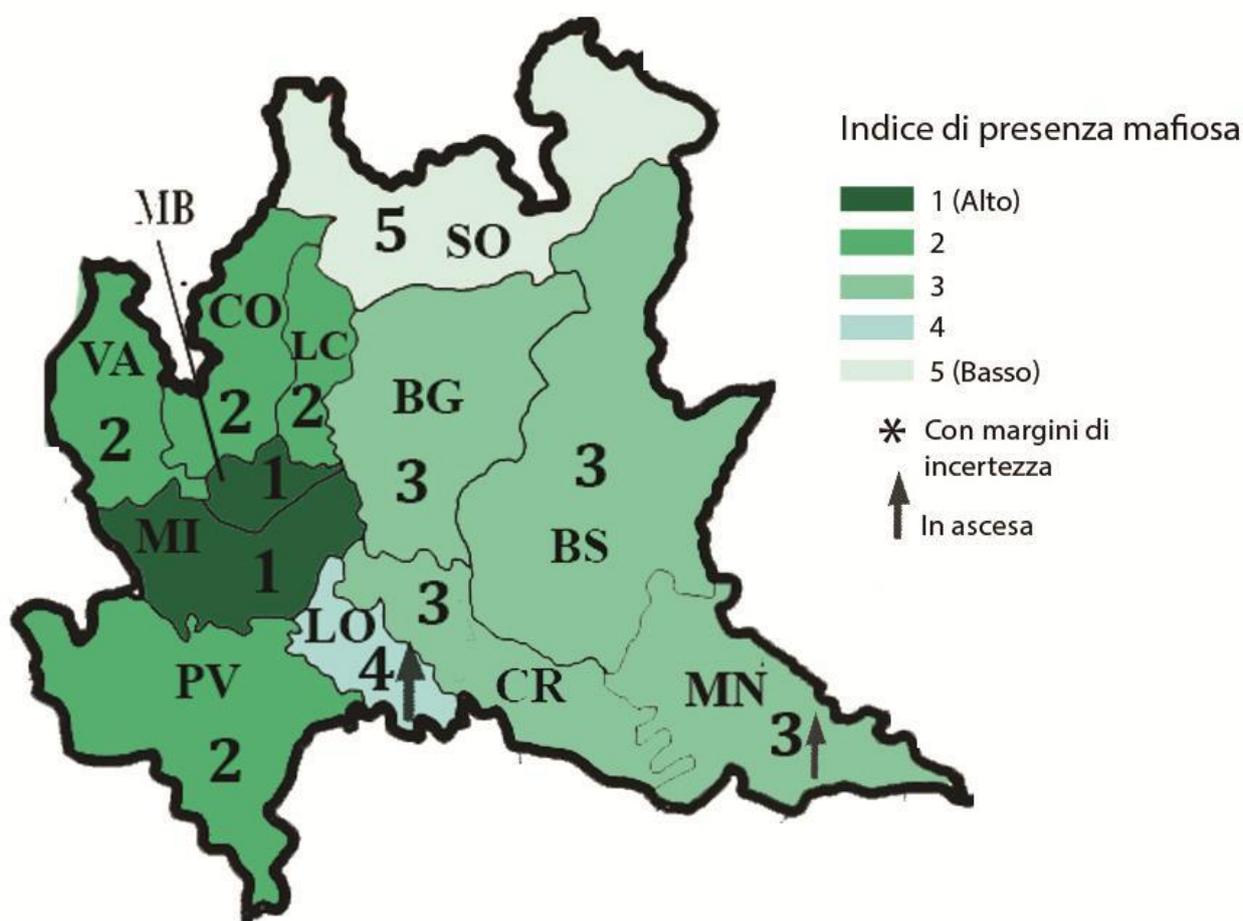
Ebbene, questa indubbia, robusta tendenza ha fatto sì che per molto tempo le province orientali della Lombardia, a lungo zone di emigrazione assai più che di immigrazione, non abbiano risentito se non marginalmente della espansione mafiosa. Che ha avuto luogo, come si vedrà, soprattutto nella Lombardia occidentale.

Oggi però sembra essere in corso un inizio di riequilibrio tra Ovest ed Est. Nel senso che l'area occidentale continua a esercitare un indiscutibile primato, ma si registra un consolidamento delle organizzazioni mafiose nella provincia di Bergamo (con diversi episodi di intimidazione di amministratori locali) o in quella di Brescia, con il lago di Garda che gioca da anni il ruolo di grande catalizzatore per organizzazioni criminali di ogni genere, comprese quelle straniere, russa in particolare. **Un riequilibrio in cui sembra pesare soprattutto il nuovo ruolo assunto dalle aree meridionali e soprattutto dalla provincia di Mantova, a lungo considerata fuori gioco e invece destinazione privilegiata dalle 'ndrine che risalgono la Lombardia venendo dall'Emilia nord-orientale**, come il famoso clan Grande Aracri di Cutro, e che nel sud-est lombardo si sovrappongono ad altre 'ndrine, a loro volta proiettate dalla Lombardia verso l'Emilia. È dunque facendo riferimento al quadro storico su delineato e tenendo presenti questi problemi di fondo che vanno letti i diversi capitoli del Rapporto. Per coglierne meglio

le indicazioni e per potere valutare adeguatamente dinamiche e contorni dei fatti e delle situazioni riportate.

La mappa sottostante assegna a ciascuna provincia lombarda un indice di presenza mafiosa costruito attraverso una procedura di gradazione sintetica, che tiene conto di aspetti quantitativi e aspetti qualitativi del fenomeno, sulla falsariga delle valutazioni effettuate dalle agenzie di rating. Nel nostro caso **l'indice di massima presenza è costituito da 1, quello di minima presenza da 5**, laddove il valore 1 è ovviamente parametrato sulla realtà settentrionale.

Figura 1 . Mappa Indice di presenza mafiosa



Questo tipo di valutazione era già stato compiuto con risultati soddisfacenti dall'osservatorio sulla criminalità organizzata nelle regioni del Nord scritto per la Presidenza della Commissione parlamentare antimafia nel 2014. La mappa prodotta in quel rapporto viene qui confermata con due cambiamenti, decisi sulla scorta delle vicende degli ultimi tre anni. Si rileva in particolare una discesa dell'indice attribuito

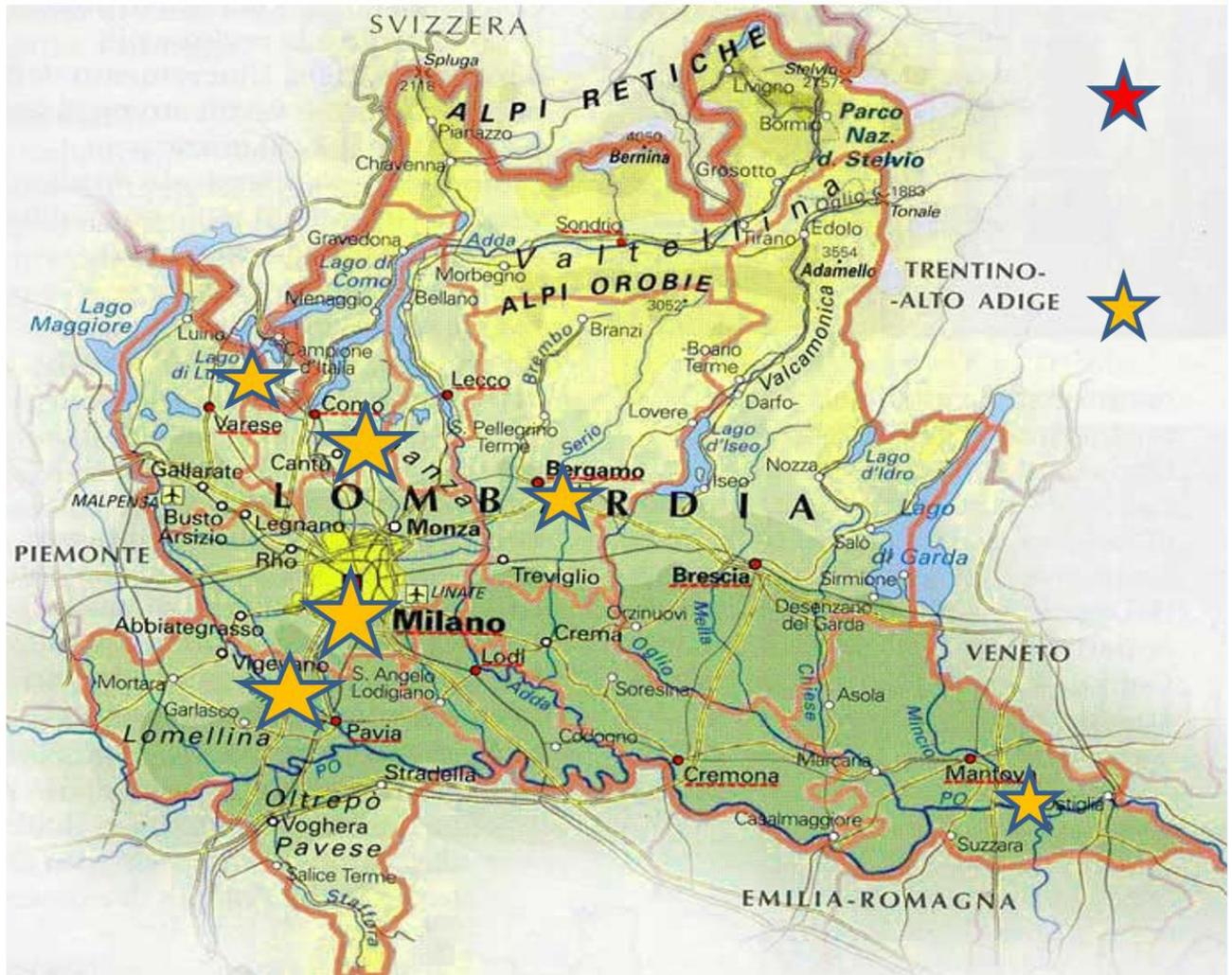
alla provincia di Brescia, che passa da 2 a 3, in virtù del contenimento delle spinte espansioniste che apparivano in atto nei primi anni dieci e della valutazione ormai condivisa da diversi investigatori sulla non riconducibilità diretta del ciclo illegale dei rifiuti a un insediamento territoriale di organizzazioni mafiose. **Il secondo aggiustamento riguarda la provincia di Cremona, che passa da un valore 4 a un valore 3, lo stesso di Mantova, dove una freccia ascendente indica una ulteriore possibile tendenza espansiva dei clan.**

La minaccia alle libertà politiche

Anche se il piano anticorruzione si rivolge principalmente alla struttura organizzativa non può essere trascurato l'aspetto del potenziale condizionamento delle libertà politiche, fenomeno in crescita anche nelle nostre realtà territoriali.

Si tratta di un problema emergente di cui si è ufficialmente occupata la Commissione regionale antimafia, con il Comitato tecnico-scientifico che ne affianca l'attività; problema che ha trovato spazio anche all'interno degli Stati Generali dell'Antimafia promossi a Milano il 23 e il 24 novembre del 2017 dal Ministero della Giustizia. Si tratta di una questione che solo da poco è giunta all'attenzione dell'opinione pubblica, e la cui denuncia riesce con molta fatica a farsi largo nella consapevolezza comune. Il questionario inviato dalla Commissione antimafia ai comuni lombardi per ottenere informazioni sulle possibili forme di intimidazione subite dai membri di assemblee elettive locali, benché non abbia avuto una risposta generalizzata, ha infatti segnalato diverse decine di casi di intimidazione di una certa attendibilità, il cui elenco non coincide fra l'altro con quello stilato nel proprio rapporto annuale sugli "Amministratori sotto tiro" da parte dell'associazione "Avviso Pubblico"; e nemmeno coincide con quello più informale risultante da denunce presentate alle autorità di polizia o rilevate dalle associazioni antimafia più accreditate. Sintomo di una difficoltà, quando non di un timore degli interessati, a "fare sapere". La mappa seguente fornisce una sintesi orientativa della distribuzione geografica degli episodi che appaiono più chiari.

Figura 3. Le intimidazioni degli amministratori in Lombardia: mappa delle aree più interessate



Legenda: le stelle indicano le aree in cui si addensano maggiormente gli episodi di intimidazione.

Va notato in proposito come le minacce non siano quasi mai eclatanti. Ma rivelino piuttosto una violenza contro le cose (dai danneggiamenti all'incendio dell'auto), o forme di violenza psicologica come il riferimento alla scuola dei figli, o le campagne diffamatorie o l'avvio di una causa giudiziaria per rappresaglia. Si hanno cioè forme di violenza che possono essere definite di bassa-media intensità, ma che producono spesso in chi ne viene colpito un importante condizionamento della libertà politico-amministrativa, fino, in alcuni casi, alla rinuncia al mandato di rappresentanza. Il fenomeno è certo assai variegato, ma rinvia a uno stesso rumore di fondo, da Pavia a Cadorago, da Corsico a Tribiano, da Pescate a Corrido, da Fino Mornasco a Dorio, da Solferino a Pegognaga, e appare più frequente nei comuni minori, meno interessanti per la stampa o l'opinione pubblica. Valga per tutti il caso del comune di Sorico, di 1200 abitanti, in cui ben due sindaci hanno subito, uno dopo l'altro, l'incendio dell'auto nella disattenzione generale.

Si va dunque profilando il fantasma di un terzo salto di qualità a cui si rischia di assistere nella storia della mafia in Lombardia: quello dall'aggressione delle libertà economiche (il mercato, la libera concorrenza) all'aggressione delle libertà politiche (la democrazia).

Fonte: osservatorio sulla criminalità organizzata – Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia – Parte I – Fascicolo di sintesi a cura dell'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano/Dipartimento di studi internazionali, giuridici e storico/politici- Dipartimento di scienze sociali e politiche

Intervento Azzolino Ronconi – Consiglio Provinciale 29/07/2019

Azzolino Ronconi – Presidente Consulta Territoriale per la Legalità.

Nell'ambito delle attività della Consulta Territoriale per la Legalità, **ci siamo mossi** sul territorio e abbiamo iniziato una serie di partecipazioni, collaborazioni e organizzazioni con i Comuni del Territorio, con l'Auser, la CIS che ci ha invitato ai loro congressi, con Avviso Pubblico e Libera.

In particolare abbiamo instaurato un buon rapporto con il Comune di Gazoldo degli Ippoliti all'interno della rassegna "Raccontiamoci le mafie" che ha assunto un ruolo significativo in Provincia di Mantova in tema di diffusione della cultura della legalità. Abbiamo attivato collaborazioni con il Centro per i servizi del volontariato, con il Laboratorio Nexus, con gruppi giovanili e parrocchiali e scout. Rilevante l'incontro con la dottoressa Fasolato, Procuratore della Repubblica. La dottoressa Fasolato afferma che oggi, nel tessuto locale, non si parla più di infiltrazione ma di colonizzazione di interi settori del mondo economico. In particolar modo dell'edilizia, delle costruzioni e tutte le attività connesse. Dalla relazione del procuratore possiamo affermare che a partire dagli anni 80, si assiste alla presenza nel nostro territorio di diverse organizzazioni criminali di stampo mafioso, come è dimostrato prima dalle inchieste e poi dai processi Pesci e Emilia. Si assiste alla crescente colonizzazione in certi settori, della 'ndrangheta calabrese con radici a Cutro. I settori imprenditoriali più compromessi sembrano essere edilizia, costruzione, logistica e agricoltura, con crescente presenza di fenomeni di caporalato. L'affermazione trova riscontro dal registrato aumento dei cosiddetti reati spia (incendi, estorsioni, minacce, usura). Il business delle organizzazioni criminali si estende sicuramente anche ad altri settori. In particolare si sviluppa nel gioco d'azzardo e nella gestione dei rifiuti. Sembra innegabile che il progressivo radicamento di organizzazioni criminali e di pratiche perlomeno illegali abbia potuto gradualmente attecchire grazie ad una certa permeabilità della società mantovana nel suo complesso, ovviamente ricondotta alle statistiche. In particolar modo si deve ritenere non sufficientemente resistenti alcune aree dell'amministrazione pubblica e del mondo delle imprese e delle professioni. Si può ricondurre il fenomeno ad una serie di concause costituite da impreparazione, sottovalutazione del rischio, sopravvalutazione delle proprie capacità di controllo ma anche sicuramente predisposizione all'agire illegale, spinti dall'opportunità apparente di facili guadagni. Ci troviamo di fronte infatti, o almeno così ci sembra, ad una società mantovana pigra, poco attenta ai segnali, non impermeabile in alcune sue importanti parti significative, alle infiltrazioni o peggio ai radicamenti, poco interessata a capire e poco reattiva, incapace di mettere in campo efficaci correttivi, come se si potesse dire "ci sarà anche qualche presenza criminale ma in fin dei conti non mi tocca perciò

non mi riguarda”, non pensando invece che questa attività criminale riguarda la libertà e la democrazia complessiva di tutti noi. Questo è il giudizio sintetico di tutti i componenti che hanno animato questo primo triennio di vita della Consulta, componenti che auspicano con insistenza e in modo corale una continuità del prezioso lavoro fin qui svolto soprattutto nella divulgazione della cultura della legalità a tutti i livelli della società civile.

Fonte: verbale del Consiglio Provinciale del 27 settembre 2019

1.3 Contesto interno

La struttura organizzativa dell’ente, approvata con decreto del Presidente n.102 del 21 giugno 2018, si articola in cinque (5) Aree, organizzate in servizi e uffici.

Al vertice di ciascuna Area è posto un dirigente, mentre alla guida di ogni servizio è designato un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica effettiva prevede:

- un segretario generale;
- n. 4 dirigenti, di cui uno svolge anche la funzione di vicesegretario generale;
- n.222 dipendenti al 31 dicembre 2019, dei quali i titolari di posizione organizzativa sono n.21.

In allegato sono riportate le linee funzionali della nuova struttura organizzativa dell’ente per aree - servizi (allegato n.1)

STRUTTURA - DIRIGENTI E POSIZIONI ORGANIZZATIVE

STRUTTURA	RESPONSABILE
AREA DIREZIONE ENTE	SACCHI Maurizio
Servizio Affari generali - assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali	PAPARELLA Cristina
Servizio gestione del personale e formazione	GAVIOLI Lorenza
Servizio Sistemi Informativi innovazione sviluppo	ZANIBONI Matteo
Servizio pianificazione strategica - controllo di gestione - raccolta ed elaborazione dati - partecipate	RIGHI Roberta
Servizio Avvocatura	PERSEGATI Eloisa
AREA 1 FUNZIONI REGIONALI DELEGATE -	FARONI Barbara

ISTRUZIONE EDILIZIA SCOLASTICA - PARI OPPORTUNITA'	
Ufficio Procedimenti disciplinari	FARONI Barbara
Servizio turismo, cultura, sport	SBRAVATI Moira
Servizio programmazione rete scolastica, formazione professionale, controllo discriminazioni in ambito occupazionale - promozione pari opportunità - politiche sociali	MAGNANI Sabrina
Servizio mercato del lavoro e politiche attive - CPI	PICCININI Roberto
Servizio Edilizia, edifici scolastici e sicurezza	LUI Andrea
Servizio Opere del sistema portuale mantovano - Navigazione	NEGRINI Gabriele
AREA 2 ECONOMICO FINANZIARIA	ARDUINI Camilla
Servizio contabilità, tributi ed altre entrate - analisi e gestione debito	BARBIERI Monia
AREA 3 TERRITORIO - APPALTI - PATRIMONIO	VANZ Gloria
Servizio Economato Provveditorato e Patrimonio	CRUCIATO Tiziana
Servizio Unico Appalti e centrale di committenza	TOSI Sabina
Servizio Pianificazione territoriale, attività estrattive. Vigilanza ittico venatoria	MOLINARI Elena
AREA 4 TUTELA E VALORIZZAZIONE DELL'AMBIENTE	URBANI Giovanni
Servizio Acque suolo e protezione civile	BELLINI Sandro
Servizio inquinamento e rifiuti - SIN - AIA	GALEAZZI Gianpaolo
Servizio Energia parchi e natura VIA - VAS	RIZZINI Francesca
AREA 5 LAVORI PUBBLICI E TRASPORTI	URBANI Giovanni
Servizio Progettazione strade, ponti e strutture complesse	COVINO Antonio
Servizio gestione e manutenzione strade provinciali - Regolazione circolazione stradale	BETTONI Lorenzo
Servizio programmazione OO.PP.-ciclabili-sicurezza stradale-Pianificazione servizio di trasporto provinciale-Autorizzazioni e controllo in materia di trasporto privato	AGOSTI Paolo
Servizio unico espropri - concessioni - pubblicità stradali e autoparco	FLORA Andrea

2. Processo di adozione del Piano (PTPC)

2.1. Approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, ha trasmesso e illustrato la proposta di aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione al Presidente della Provincia, per l'adozione con proprio decreto.

La proposta di piano adottata sarà pubblicata e trasmessa agli amministratori provinciali, per raccogliere eventuali osservazioni/integrazioni e suggerimenti di indirizzo.

Il piano diventerà definitivo ed efficace decorsi 30 giorni dalla sua adozione in attesa di eventuali apporti.

In presenza di apporti il piano sarà integrato con gli emendamenti proposti e riapprovato in forma definitiva.

2.2. Attori esterni coinvolti alla predisposizione del Piano

Al fine di ottenere osservazioni e proposte finalizzate ad una migliore individuazione delle misure anticorruzione, è stato predisposto un avviso pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente, per il periodo dal 22 agosto al 16 dicembre 2019.

L'avviso invitava i cittadini, le associazioni o altre forme di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, le organizzazioni di categoria e organizzazioni sindacali operanti sul territorio provinciale, a prendere visione del PTPC 2017/2020 e a far pervenire il proprio contributo per un puntuale aggiornamento dei contenuti, attraverso un modulo da scaricare e compilare.

L'avviso è stato trasmesso anche all'Organismo indipendente di valutazione, ai revisori, ai dirigenti e alle posizioni organizzative per sollecitare eventuali interventi, proposte, suggerimenti.

Non sono pervenute, all'indirizzo indicato, proposte o osservazioni.

2.3 Gli attori interni della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza** (R.P.C.T.) esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente Piano tra i quali:

- ❑ *l'elaborazione della proposta di piano triennale di prevenzione della corruzione e dei successivi aggiornamenti da sottoporre all'organo di indirizzo politico ai fini della sua adozione provvisoria e successiva adozione definitiva una volta decorsi i termini per eventuali osservazioni/integrazioni da parte degli amministratori provinciali;*
- ❑ *la verifica, attraverso l'attività di monitoraggio annuale del Piano, dell'efficace attuazione del piano e l'idoneità, di quest'ultimo, al conseguimento delle finalità e degli obiettivi perseguiti;*
- ❑ *la proposizione della modifica del Piano, oltre che nell'ipotesi di inidoneità, quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;*
- ❑ *verifica, d'intesa con i Responsabili di Area, i Responsabili di PO e con il Presidente, dell'attuazione del piano di rotazione degli incarichi negli Uffici e nei Settori preposti*

allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

- ❑ *definisce, d'intesa con i Responsabili di Area, le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori individuati quali particolarmente esposti alla corruzione;*
- ❑ *entro il 31 gennaio di ogni anno pubblica sul sito web istituzionale dell'ente una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette al Presidente, al Consiglio e al Collegio di Revisione ed al Nucleo di Valutazione; su richiesta, o di propria iniziativa, il Responsabile riferisce in ordine all'attività espletata.*

Il Responsabile, per lo svolgimento delle attività di cui sopra, si avvale di una **struttura di supporto**; l'individuazione dei soggetti componenti la struttura di supporto viene effettuata dal Responsabile, su base fiduciaria, previa verifica della insussistenza di cause di incompatibilità, tra i dipendenti dell'Ente.

I Dirigenti sono referenti del Responsabile per ciascuna Area in cui si articola l'organizzazione dell'Ente.

I Dirigenti svolgono *attività informativa*, nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'Ente; a tal fine predispongono ed inviano al R.P.C.T. periodica *reportistica*.

Svolgono, inoltre, *attività di costante monitoraggio* sull'operatività degli uffici di appartenenza, con particolare riferimento:

- ❑ *al rispetto dei tempi dei procedimenti ai sensi dell'art. 1 comma 28 della legge n. 190/2012;*
- ❑ *al rispetto dell'obbligo, ove possibile, di rotazione del personale.*

Ai **Dirigenti** ed ai **responsabili - titolari di posizione organizzativa** sono attribuite le seguenti competenze:

- ❑ *lo svolgimento di una costante attività informativa nei confronti del Responsabile;*
- ❑ *lo svolgimento di un'attività informativa nei confronti dell'autorità giudiziaria;*
- ❑ *la partecipazione al processo di gestione del rischio "corruzione";*
- ❑ *la presentazione di proposte circa l'introduzione di nuove misure di prevenzione del fenomeno della corruzione, di monitoraggio dei processi, di coordinamento degli adempimenti e degli obblighi;*
- ❑ *l'osservanza del Codice di Comportamento adottato dall'Ente e la costante verifica del suo rispetto da parte di tutti i dipendenti appartenenti alla propria area;*
- ❑ *la formazione, in materia di prevenzione della corruzione, del personale assegnato in base a quanto previsto nel Piano;*
- ❑ *l'adozione di misure gestionali finalizzate all'attuazione delle misure contenute nel Piano, quali la sospensione e rotazione del personale;*
- ❑ *i dirigenti avviano i procedimenti disciplinari nel rispetto dei termini tempo per tempo vigenti.*

Il **Nucleo di Valutazione**, a sua volta, svolge le seguenti attività:

- ❑ *partecipa al processo di gestione del rischio;*

- ❑ *tiene conto dei rischi e delle azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti;*
- ❑ *svolge le attività di propria competenza in materia di anticorruzione, con particolare riferimento alla trasparenza amministrativa che costituisce il presupposto indispensabile per realizzare il cd. controllo diffuso;*
- ❑ *esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento adottato dall'amministrazione e sugli eventuali aggiornamenti dello stesso;*
- ❑ *verifica che i PTPC siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.*

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari è competente in materia:

- ❑ *di svolgimento, nel rispetto dei termini tempo per tempo vigenti, dei procedimenti disciplinari diversi da quelli di competenza dei Dirigenti;*
- ❑ *di comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria;*
- ❑ *di proposizione di modifiche e di aggiornamenti da apportare al codice di comportamento adottato dall'Ente.*

I dipendenti della Provincia a loro volta:

- ❑ *partecipano al processo di gestione del rischio "corruzione";*
- ❑ *osservano le misure contenute nel presente Piano e nel codice di comportamento nazionale e di Ente;*
- ❑ *segnalano le situazioni di illecito, indifferentemente, al proprio dirigente al titolare di posizione organizzativa, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza o all'Ufficio Procedimenti Disciplinari conformemente a quanto previsto dal Codice di Comportamento adottato dall'Ente, oppure direttamente all'ANAC;*
- ❑ *segnalano i casi di conflitto di interessi presenti all'interno della struttura organizzativa provinciale di cui sono a conoscenza;*
- ❑ *sono tenuti a collaborare con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nell'attuazione delle misure previste dal presente piano ed a segnalare miglioramenti nell'attività di prevenzione della corruzione intesa in senso lato.*

I collaboratori, a qualsiasi titolo, dell'Ente osservano le misure contenute nel presente piano e segnalano le situazioni di illecito.

Gli appaltatori dell'Ente:

- ❑ *che sottoscrivono il patto di integrità con la Provincia di Mantova e si impegnano ad osservarne le disposizioni;*
- ❑ *che sottoscrivono le clausole contrattuali, presenti nei contratti di appalto stipulati e accettano di sottoporsi alle disposizioni del Codice di Comportamento adottato dall'Ente.*

Il **Prefetto** che ai sensi del comma 6 dell'art.1, della Legge 180/2012, ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.).

I **cittadini** che esercitano il *controllo diffuso* garantito dal rispetto della normativa in materia di Trasparenza di cui al D. Lgs. n. 33/2013.

2.4. Canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "amministrazione trasparente" nella sezione ventitreesima "altri contenuti", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato e inserito nella Piattaforma di acquisizione e monitoraggio dei Piani Triennali e delle misure di prevenzione della corruzione "con l'obiettivo di raccogliere, a cura dell'ANAC, in maniera sistematica, le informazioni che riguardano la definizione dei piani, la programmazione delle misure in esso contenute e la loro attuazione.

Il piano degli anni precedenti potranno comunque essere consultati sul sito istituzionale dell'ente, nell'archivio della sezione dedicata.

Verrà pubblicato nella intranet a disposizione di tutto il personale e una volta divenuto definitivo, sarà oggetto di divulgazione - formazione sia a cura del responsabile anticorruzione che dei dirigenti di area.

2.5 Caratteristiche del Piano Triennale Prevenzione della Corruzione e Trasparenza

Il P.T.P.C.T. è un programma che si caratterizza per la sua concretezza, dovendo stabilire le misure ritenute più idonee per prevenire o ridurre i rischi di corruzione e di illegalità, nell'ottica di promuovere e diffondere i principi di legalità, correttezza e trasparenza ai diversi livelli decisionali ed operativi.

Il P.T.P.C.T. ha sostanzialmente la finalità di:

- ridurre l'eventualità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di far emergere eventuali casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

L'adozione del P.T.P.C.T., nel concreto, costituisce quindi per Provincia di Mantova un'importante occasione per consolidare il principio del "buon amministrare" e per la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità, ai diversi livelli di responsabilità, coinvolgendo, ove possibile, gli attori che si misurano sul campo quotidianamente nelle attività delle cosiddette aree a maggior rischio.

Il P.T.P.C.T. intende in particolare legare le iniziative ed attività di prevenzione alla loro puntuale applicazione anche attraverso un costante monitoraggio delle azioni inserite nello stesso prevedendo tempi, modalità e responsabilità per l'attuazione del medesimo.

In questo nuovo contesto la rete dei Referenti, composta da Dirigenti, potrà dare un importante contributo all'attuazione delle misure preventive contenute nel presente Piano ed al monitoraggio delle stesse per il rispetto delle scadenze indicate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, salvo diversa disposizione da parte di A.N.AC., il Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza, provvede alla stesura della relazione, di cui all'articolo 1, comma 14, della L. 190/2012, che riporta i risultati dell'attività svolta nel corso dell'anno, da pubblicare sul sito istituzionale alla sezione "Amministrazione Trasparente".

Il P.T.P.C.T. fa riferimento:

alle indicazioni contenute nei P.N.A. approvati negli anni pregressi e da ultimo alla Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019 di A.N.AC. con cui ha approvato il piano nazionale anticorruzione 2019, che innova per molti aspetti l'assetto del sistema anticorruzione rispetto ai piani precedenti.

2.6 Il Piano e gli altri strumenti normativi e di programmazione della Provincia ad esso integrati e coordinati

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (P.T.P.C.T), costituisce, da un lato, un autonomo strumento di pianificazione dell'attività di prevenzione della corruzione e, dall'altro, parte di un *corpus normativo* più ampio costituito dai seguenti provvedimenti adottati dall'Ente:

- ❑ regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi di cui all'art. 89 del D. Lgs. n. 267/2000 approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 1 del del 19 gennaio 2006 e modificato con successive deliberazioni da ultimo con la n. 170 del 12-12-2014;
- ❑ regolamento di disciplina dei controlli interni di cui all'art. 3 comma 2 del D.L. n. 174/2012 approvato con deliberazione di Giunta Provinciale n. 9 del del 27 febbraio 2013, esecutiva il 30 marzo 2013;
- ❑ codice di comportamento dei dipendenti di cui all'art. 54 comma 5 del D. Lgs. n. 165/2001 approvato con decreto del Presidente n. 62 del 10 maggio 2018;
- ❑ regolamento di disciplina della misurazione, valutazione, integrità e trasparenza della performance adottato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 54 del 21/04/2010, modificato con decreto presidenziale n. 101 del 21 giugno 2018, in vigore dal 17 luglio 2018;
- ❑ piano esecutivo di gestione e piano della performance 2020-2021;
- ❑ piano di formazione del personale adottato annualmente con decreto presidenziale;
- ❑ sezione trasparenza del piano triennale per la prevenzione della corruzione, inclusa nella parte seconda di questo documento di piano.

L'insieme di tutti questi provvedimenti, dotati di finalità proprie, concorrono a dare attuazione in modo integrato e pianificato agli obiettivi di prevenzione previsti dalla Legge n. 190/2012.

2.7 Il contenuto del piano e gli strumenti di integrazione - coordinamento

Attraverso le seguenti *attività* previste dal presente P.T.P.C.T la Provincia di Mantova persegue le finalità di prevenzione di condotte illecite e il consolidamento della cultura della legalità:

- a. *l'individuazione delle attività dell'Ente nell'ambito delle quali il rischio di corruzione è più elevato, anche ulteriori rispetto a quelle minime già previste dalla legge;*
- b. *la previsione, per le attività individuate, di misure volte all'annullamento o, quantomeno, alla mitigazione del rischio di corruzione;*
- c. *la previsione di misure di formazione, di procedure di controllo e di attuazione delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;*
- d. *la previsione di obblighi di comunicazione nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, soggetto chiamato a vigilare sul funzionamento del Piano;*
- e. *il monitoraggio, in particolare, del rispetto dei termini massimi, previsti da legge, regolamenti o dalla normativa interna all'Ente, per la conclusione dei procedimenti;*
- f. *il monitoraggio dei rapporti tra l'ente Provincia ed i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti con amministratori, dirigenti e dipendenti dell'Ente;*
- g. *l'individuazione degli obblighi di trasparenza, anche ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materia.*
- h. *la costante partecipazione dei dirigenti, responsabili di posizione organizzativa, responsabili di procedimento al processo di individuazione delle attività esposte a maggiore rischio corruttivo, alla individuazione del rischio, alla valutazione del livello e alla individuazione delle misure più adeguate al contenimento-neutralizzazione.*

Il Piano di Prevenzione della Corruzione della Provincia ha un **contenuto di carattere organizzativo**, che si esplica attraverso l'adozione di misure prettamente organizzative, nonché di **coordinamento della normativa interna all'ente** al fine di valorizzare la prevenzione del fenomeno "corruzione", da intendersi in senso lato come mala gestione dell'attività amministrativa pubblica.

A tale fine, per una più agevole comprensione delle disposizioni del presente strumento di pianificazione, si precisa:

- che le misure di carattere organizzativo, evidenziate in **colore verde**, integrano le disposizioni del regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi di cui all'art. 89 del D. Lgs. n. 267/2000;
- che in **colore giallo** sono evidenziate le disposizioni di coordinamento con il sistema dei controlli interni;
- che in **colore turchese** sono evidenziate le disposizioni di coordinamento con il codice di comportamento adottato dall'Ente;
- che in **colore grigio** sono evidenziate le disposizioni di servizio;
- che in **colore rosso** sono, infine, evidenziate le disposizioni che costituiscono integrazione al Piano della Performance.

Il Piano ha come **orizzonte temporale il triennio 2020/2022** e, quindi, individua attività pianificate nell'arco di tale periodo.

3. La Mappatura dei processi

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

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

Secondo l'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

Secondo il Piano Nazionale Anticorruzione aggiornato (2019), un processo può essere definito come una **sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione** (utente).

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

L'identificazione dei processi consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco, il più completo possibile, dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi di successivo sviluppo del piano dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

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

L'ANAC ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni storiche e per ricorrenza di eventi devianti dalla legalità verificatisi nel contesto nazionale e locale) a forte rischio.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è **l'identificazione dell'elenco completo dei processi gestiti dall'ente**. Secondo gli indirizzi del PNA, **i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "aree di rischio"**, intese come **raggruppamenti omogenei di processi**.

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

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

1. **acquisizione e gestione del personale;**
2. **affari legali e contenzioso;**
3. **contratti pubblici;**
4. **controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;**
5. **gestione dei rifiuti;**

6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, si prevede un’ulteriore area definita “Altri servizi”. In tale sottoinsieme **sono ordinati 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.

La preliminare mappatura dei processi è un’attività fondamentale per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare **i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione** che si generano attraverso le attività svolte dall’amministrazione.

La mappatura dei macroprocessi è stata attivata già nella redazione del piano 2019-2021. Il Piano Nazionale Anticorruzione suggerisce di “programmare adeguatamente l’attività di rilevazione dei processi, individuando nel PTPCT tempi e responsabilità relative alla loro mappatura, in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa)”.

Data l’approfondita conoscenza da parte di ciascun funzionario dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, sono stati enucleati i processi elencati nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi e registro dei rischi**” già mappati nei precedenti piani, con il supporto dei dirigenti di Area e di un gruppo di lavoro costituito al fine di redigere le prime versioni del piano anticorruzione della Provincia di Mantova.

(Allegato A).

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

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), seppur la mappatura di cui all’allegato abbia un margine elevato di comprensione di tutti i processi riferibili all’ente, il Gruppo dei referenti (dirigenti e posizioni organizzative) si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per addivenire, all’individuazione approfondita e dettagliata (esplosione dei processi in dettaglio più puntuale delle attività) dei processi dell’ente con particolare riferimento per quelli che presentano un rischio alto (A).

3.1 Valutazione e trattamento del rischio

Secondo il PNA, la **valutazione del rischio è una “macro-fase”** del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene **“identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi** al fine di individuare le **priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”**.

Tale “macro-fase” si compone di tre (sub) fasi: **identificazione, analisi e ponderazione**.

3.2 Identificazione

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

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

Questa fase è già stata effettuata nel corso di elaborazione delle varie versioni del piano anticorruzione con il coinvolgimento della struttura organizzativa: dirigenti, controllo di gestione, affari generali e personale. Nella stesura dei prossimi aggiornamenti del piano si procederà in modo graduale coinvolgendo i **responsabili degli uffici (Dirigenti/PO) che hanno una conoscenza approfondita delle attività, per facilitare l’identificazione degli eventi rischiosi**. Come suggerisce il PNA nazionale, il RPCT, **“mantiene un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi”**.

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

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

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

Secondo l’Autorità, “Tenendo conto della dimensione organizzativa dell’amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, **l’oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti”**.

L’ANAC ritiene che, in ogni caso, **il livello minimo di analisi** per l’identificazione dei rischi debba **essere rappresentato almeno dal “processo”**. In tal caso, i processi rappresentativi dell’attività dell’amministrazione **“non sono ulteriormente disaggregati in attività”**, salvo quelli relativi al macroprocesso **“autorizzazioni, concessioni, nulla osta, pareri, iscrizioni albi, elenchi”**, processo specifico **“procedure di rilascio/diniego/revoca di autorizzazione in materia ambientale**, (Allegato D) che è stato dettagliato e scorporato

nelle fasi di attività principali di cui si compone, ne sono stati individuati i fattori abilitanti il rischio corruttivo, ne sono stati indicati i fattori abilitanti il livello di rischio, gli indicatori di stima del livello di rischio, le principali misure di prevenzione e trattamento del rischio, la stima del livello di rischio con la motivazione, il dirigente e i servizi competenti ad attuare le misure. Lo schema è stato redatto con la stretta collaborazione dei funzionari responsabili dei servizi competenti alle attività mappate nel processo analizzato. Su questo schema metodologico saranno sviluppati altri processi di ente. Tale impostazione è conforme al principio della “gradualità” previsto nel piano nazionale aggiornato.

L’analisi svolta per **processi**, e non per singole attività che compongono i processi, è **motivata dal fatto che l’ente ha subito una progressiva revisione dell’assetto organizzativo** in questi anni per effetto delle leggi di riforma del sistema delle autonomie e delle leggi finanziarie che ne hanno ridimensionato considerevolmente la dotazione del personale, con forte compromissione delle capacità di tenuta dei livelli standard di efficienza delle attività legate alle funzioni fondamentali. Solo nell’ultimo anno è stata riaperta, per le Province, la capacità assunzionale, che in alcune aree ha permesso almeno di coprire parzialmente il turnover dei pensionamenti, senza tuttavia rispondere al fabbisogno necessario per una efficiente e sostenibile gestione delle funzioni.

Si prevede la programmazione, nel prossimo triennio, del graduale innalzamento del dettaglio dell’analisi, anche in relazione alla auspicata graduale capacità dei servizi tecnico-specialistici, che svolgono attività sensibili dal punto di vista del rischio corruttivo, di potersi dedicare in collaborazione con il gruppo di redazione-monitoraggio del piano anticorruzione, **ad una concreta e attiva partecipazione allo sviluppo dell’analisi del processo.**

Questo impegno da parte delle aree maggiormente sensibili al rischio corruzione sarà esplicitato negli atti di programmazione, piano della performance e piano esecutivo di gestione

L’Autorità consente che **l’analisi non sia svolta per singole attività per i “processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT, il rischio corruttivo [sia] stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità”.** Al contrario, **per i processi che abbiano registrato rischi corruttivi elevati, l’identificazione del rischio sarà “sviluppata con un maggior livello di dettaglio,** individuando come oggetto di analisi, le singole attività del processo”.

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT, attraverso la struttura di supporto, ha costituito e coordinato un “gruppo di referenti” composto dai funzionari dell’ente responsabili dei servizi, in cui sono ripartite le unità organizzative (Aree).

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), il gruppo di referenti si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Tecniche e fonti informative

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, il Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza ha analizzato i risultati:

- dell'analisi del contesto interno ed esterno;
- delle risultanze della mappatura dei processi;
- dell'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili;
- degli incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità;
- degli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno;
- delle segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o attraverso altre modalità;
- delle esemplificazioni eventualmente elaborate dall'ANAC per il comparto di riferimento;
- del registro dei rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Identificazione dei rischi: una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere **formalizzati e documentati nel Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza**.

Secondo l'Autorità, la formalizzazione potrà avvenire tramite un "**registro o catalogo dei rischi**" dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di "tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi". Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione del registro l'Autorità ritiene che sia "importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti" e che siano "specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici".

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate "**Mappatura dei processi e registro dei rischi**" (Allegato A). Il registro è riportato nella **colonna G**.

Per ciascun processo è **indicato il rischio più grave** individuato dal gruppo dei referenti del processo.

3.3 Analisi del rischio

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

Fattori abilitanti

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

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

assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;

mancanza di trasparenza;

eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;

esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;

scarsa responsabilizzazione interna;

inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;

inadeguata diffusione della cultura della legalità;

mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

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

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

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l'approccio valutativo; individuare i criteri di valutazione; rilevare i dati e le informazioni; **formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.**

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due.

Approccio qualitativo: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Approccio quantitativo: nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

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

Criteria di valutazione

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

In forza del principio di “gradualità”, tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

L'Autorità ha proposto indicatori comunemente accettati, anche **ampliabili o modificabili** da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1).

Gli indicatori sono:

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

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

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

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "**Analisi dei rischi**" (Allegato B).

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio è stata coordinata dal servizio di staff al responsabile della prevenzione corruzione e trasparenza.

Le informazioni sono state acquisite **attraverso modalità di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo, in sede di monitoraggio delle azioni del piano della precedente annualità e audit con i responsabili dei servizi.**

Il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza".

Le valutazioni devono essere suffragate dalla "motivazione del giudizio espresso", fornite di "evidenze a supporto" e sostenute da "dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi" (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

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

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

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "**Analisi dei rischi**" (Allegato B).

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra ("**Motivazione**") nelle suddette schede (Allegato B). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

Misurazione del rischio

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

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

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

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

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, **"si raccomanda di far riferimento al valore più alto** nello stimare l'esposizione complessiva del rischio";

evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario "far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico".

In ogni caso, vige il principio per cui **"ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte"**.

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

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A

Il servizio di staff al RPCT, ha applicato gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto alla raccolta delle autovalutazioni dei responsabili di posizione organizzativa/dirigenti con metodologia di tipo qualitativo.

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

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate **"Analisi dei rischi"** (**Allegato B**). Nella colonna denominata **"Valutazione complessiva"** è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra (**"Motivazione"**) nelle suddette schede (**Allegato B**).

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

3.4 La ponderazione

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

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

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

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

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

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

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

- 1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio **A ("rischio alto")** procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- 2- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione A.

3.5 Trattamento del rischio

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

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche prevedendone un ordine di priorità e la programmazione dell'attuazione

La fase di individuazione delle misure comprende anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, per evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

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

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

le **misure specifiche** agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

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

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

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

3.5.1 Individuazione delle misure

Nella prima fase di trattamento del rischio l'ente Provincia è chiamato ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi evidenziati, in funzione del livello di rischio e dei fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa fase del trattamento è quello di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione più adeguate a neutralizzarli.

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

controllo;

trasparenza;

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

regolamentazione;

semplificazione e standardizzazione;

formazione;

sensibilizzazione e partecipazione;

rotazione;

segnalazione e protezione;

disciplina del conflitto di interessi;

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

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura “generale” o come misura “specifica”.

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

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

Con riferimento alle principali categorie di misure, l’ANAC ritiene particolarmente importanti quelle relative **alla semplificazione e sensibilizzazione interna (promozione di etica pubblica)** in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate.

La semplificazione, in particolare, è utile laddove l’analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara, una opacità delle procedure, anche organizzative interne, del linguaggio, degli schemi, della modulistica, delle informazioni sui responsabili di procedimento e sui referenti, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino e colui che ha la responsabilità del processo.

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell’identificazione di nuove misure, è necessaria un’analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l’adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;

2- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l’identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell’adeguata comprensione dei fattori abilitanti l’evento rischioso; se l’analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l’attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l’evento rischioso (che è appunto l’assenza di strumenti di controllo);

3- sostenibilità economica e organizzativa delle misure: l’identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte degli enti; se fosse

ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:

a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;

b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

4- adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione: l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un numero significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singolo ente.

Come nelle fasi precedenti, anche l'individuazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli stakeholder.

Per questa fase il servizio di Staff al RPCT, secondo il PNA, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio A.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" (Allegato C).

Le misure sono elencate e descritte nella colonna F delle suddette schede.

Per ciascun oggetto di analisi è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio suggerito dal PNA del "miglior rapporto costo/efficacia".

3.5.2 Programmazione delle misure

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

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

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare

opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;

tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

responsabilità connesse all'attuazione della misura: in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;

indicatori di monitoraggio e valori attesi: al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità, effettiva attuazione, verificabilità, efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

In questa fase, il servizio di staff del RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" - Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella **colonna F** ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

SEZIONE II

TRASPARENZA

1.1 Accesso civico – civico generalizzato e documentale

Del diritto all'accesso civico viene data ampia informazione sul sito dell'ente con gli aggiornamenti alla normativa vigente.

A norma del decreto legislativo 33/2013 in “*amministrazione trasparente*” sono pubblicati:

i nominativi del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

le modalità per l'esercizio dell'accesso civico.

I dipendenti sono stati formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso e sui principi applicativi della nuova normativa. La formazione è stata estesa anche ai referenti individuati dai Comuni.

Sul sito istituzionale sono state organizzate le schede informative per l'esercizio del diritto di accesso documentale, civico e civico generalizzato con la rispettiva modulistica, i referenti, i numeri di contatto, il sostituto in caso di inerzia.

E' stata pubblicata la modulistica anche per la richiesta di riesame (accesso civico e civico generalizzato).

Dal punto di vista interno è stata predisposta una procedura standard per la trattazione e protocollazione delle richieste di accesso (documentali-accesso civico generalizzato, civico semplice).

Sono stati predisposti modelli standard di risposta alle richieste di accesso.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA DI SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE SULLA CULTURA DELLA TRASPARENZA

E' stato aggiornato, con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 20 del 16 aprile 2019, esecutiva dal 28 maggio 2019, il regolamento sul procedimento amministrativo e accesso agli atti con particolare riferimento all'accesso generalizzato e all'accesso civico.

Le novità in materia di trasparenza e di accesso civico e civico generalizzato sono state divulgate ai dirigenti, posizioni organizzative e responsabili di procedimento attraverso incontri informativi e formativi.

DISPOSIZIONE DI SERVIZIO: ogni Dirigente e responsabile di Po dovrà dare puntuale attuazione alla **disposizione organizzativa** pubblicata sulla intranet sulle procedure d'accesso agli atti.

DISPOSIZIONE DI COORDINAMENTO CON IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

In sede di controllo successivo sugli atti amministrativi sarà verificato il rispetto delle disposizioni di servizio sulla modalità di gestione delle richieste di accesso.

1.2 Trasparenza e Privacy

Dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 “relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)” (di seguito RGPD).

Inoltre, dal 19 settembre 2018, è vigente il d.lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”

Il comma 3 del medesimo art. 2-ter stabilisce che “la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

Assumono rilievo i **principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati** («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e **quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti** rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che “nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le

pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”.

Si richiama anche quanto previsto all’art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato “Qualità delle informazioni” che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l’amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

1.3 Comunicazione e modelli standard di provvedimenti amministrativi /delibere/decreti

Per assicurare che la *trasparenza sia sostanziale ed effettiva* non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori evitando, per quanto possibile ,espressioni burocratiche, abbreviazioni, acronimi e tecnicismi.

Ai sensi dell’art.1, comma 9, della L.190/2012, sono individuate le seguenti misure da adottare nei processi di formazione delle decisioni che costituiscono **disposizioni precettive immediatamente operative**:

a) nella trattazione e nell’istruttoria degli atti:

- rispettare l’ordine cronologico di protocollo dell’istanza (trasparenza e divieto di discriminazione). E’ necessario tuttavia fare una valutazione di contesto, in quanto la Provincia, negli ultimi anni, per effetto della riforma del sistema delle autonomie, ha subito una drastica riduzione della dotazione di personale oltre la soglia di sostenibilità della gestione efficiente delle funzioni. In questa situazione, che si è protratta per diversi anni, ha accumulato una giacenza di pratiche da evadere. Per questa ragione, in casi particolari e previa congrua motivazione è possibile, per ragioni di interesse generale di efficienza amministrativa, la lavorazione di tipologie di pratiche che presentano livelli di semplificazione che ne giustificano la conclusione prioritaria rispetto a fascicoli più complessi per i quali sono necessari tempi di istruttoria più lunghi (acquisizione pareri esterni, conferenze di servizi, pareri intersettoriali) - In nessun caso è possibile effettuare scelte prioritarie per interessi privati di terzi;
- predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice, utilizzando gli schemi e i contenuti standard;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;

- distinguere l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dell'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti, l'istruttore proponente ed il dirigente;

b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è più ampio quanto maggiore il margine di discrezionalità;

c) per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti dell'ente dovranno essere scritti con linguaggio semplice e comprensibile a tutti. Tutti gli uffici dovranno riportarsi, per quanto possibile, ad uno stile comune, curando che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino nella premessa sia il preambolo che la motivazione, avvalendosi dei modelli standard predisposti dal segretario;

d) In fase di formazione dell'atto i dirigenti sono tenuti a provvedere, prima della sottoscrizione, avvalendosi della specifica check-list, a verificare la correttezza dell'attività istruttoria svolta e a darne atto nel provvedimento.

e) Ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90, come aggiunto dall'art. 1, L. n. 190/2012, il dirigente, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono **astenersi in caso di conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, dando comunicazione al responsabile della prevenzione della corruzione.

Per facilitare i rapporti tra i cittadini e l'amministrazione, sul sito istituzionale e /sui portali polifunzionali, vengono pubblicati i moduli di presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza; questi modelli, in caso di modifica della normativa o dell'iter devono essere tempestivamente aggiornati a cura del responsabile del procedimento e inviati alla responsabile dell'URP per la pubblicazione, o segnalati al responsabile SUAP, o aggiornati nella piattaforma di gestione degli atti;

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA: Sono state redatte, divulgate e trasmesse circolari organizzative con oggetto la redazione delle deliberazioni/decreti e delle determinazioni, con i relativi modelli standard e la gestione dei rispettivi flussi.

Sono state altresì redatti dei modelli standard di provvedimenti amministrativi in materia di demanio idrico, di scarichi, di procedure di autorizzazione unica regionale, di iscrizione al registro delle associazioni di volontariato. Le disposizioni organizzative sono pubblicate sulla intranet aziendale, oltre che essere state divulgate a tutto il personale. Le disposizioni sono, di norma, progressivamente recepite da tutte le Aree dell'ente e sono oggetto di verifica nell'ambito del piano dei controlli successivi.

In sede di controlli successivi sui provvedimenti amministrativi sono stati verificati il rispetto dei contenuti formali e sostanziali richiesti per la correttezza tecnico-giuridica e la standardizzazione della struttura degli atti.

DISPOSIZIONE DI COORDINAMENTO CON IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Sono state elaborate delle check-list specifiche per tipologia di atti /provvedimenti da utilizzare a cura dei dirigenti come schema di preparazione degli atti e di autocontrollo della regolarità dell'iter gestionale.

Le check-list specifiche (contributi, affidamenti di incarichi professionali, esecuzione dei lavori pubblici) e check-list generale (per ogni tipologia di atti), sono state inserite nella proposta di piano dei controlli annuali successivi e inviate ai dirigenti, per una condivisione partecipata nella costruzione degli strumenti di verifica e autovalutazione.

1.4 Rapporto con altri strumenti di programmazione

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita e negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale, riportati nelle Tabelle che seguono:

Programmazione di medio periodo

Documento di programmazione triennale	Periodo	Obbligatorio	Atto di approvazione
DUP - Documento Unico di Programmazione (art. 170 TUEL)	2020-2022	SI	"DUP 20-22" Decreto del Presidente n.75 del 23/07/2019 Delibera di consiglio n. 55 del 17/12/2019 "DUP '20-'22 - Nota d'Aggiornamento" Decreto presidenziale n.122 del 31/10/2019 Delibera di consiglio n.55 del 17/12/2019
Programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39 decreto legislativo 449/1997)	2020-2022	NO	n 109 del 31/10/2019
Piano della performance triennale (art. 10 decreto legislativo 150/2009)	2019-2021	SI	Decreto presidenziale n. 8 del 7/2/2019 Decreto presidenziale n. 23 del 7/3/2019 Decreto presidenziale n. 94 del 13/9/2019 Decreto presidenziale n. 137 del 13/12/2019
Piano triennale delle azioni positive per favorire le pari opportunità (art. 48 decreto legislativo 198/2006)	2019-2021	SI	Decreto presidenziale n.101 del 4/10/2019

Programmazione triennale dei LLPP (art. 21 del decreto legislativo 50/2016)	2020-2022	SI	Decreto presidenziale n.107 del 17/10/2019 Delibera di consiglio n.56 del 17/12/2019 (Delibera di consiglio n.55 del 17/12/2019 "Nota di aggiornamento DUP")
Programmazione biennale delle forniture e servizi (art. 21 del decreto legislativo 50/2016)	2020-2022	SI	"DUP '20-'22 - Nota d'Aggiornamento" Decreto presidenziale n.112 del 31/10/2019 Delibera di consiglio n.55 del 17/12/2019

Programmazione operativa annuale:

Documento di programmazione triennale	Periodo	Obbligatorio	Atto di approvazione
Bilancio annuale (art. 162 e ss. TUEL)	2020	SI	Delibera di Consiglio n. 56 17/12/2019
Piano esecutivo di gestione (art. 169 TUEL)	2019	SI	Decreto presidenziale n. 8 del 7/2/2019
Piano degli obiettivi (art. 108 TUEL)	2019	SI	Decreto presidenziale n. 24 del 07/03/2019 Decreto presidenziale n. 94 del 13/09/2019 Decreto presidenziale n. 137 del 13/12/2019
Programma degli incarichi di collaborazione (art. 3 co. 55 legge 244/2007)	2019	SI	Delibera di consiglio n.47 del 28/11/2019
Dotazione organica e ricognizione annuale delle situazioni di soprannumero o di eccedenza del personale (artt. 6 e 33 decreto legislativo 165/2001)	2020	SI	Decreto n. 9 del 30/01/2020
Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni degli immobili (art. 58 DL 112/2008)	2020	SI	Delibera di consiglio n.55 del 17/12/19 "Nota di aggiornamento DUP")
Elenco annuale dei LLPP (art. 21 decreto legislativo 50/2016)	2020	SI	Delibera di consiglio n.55 del 17/12/19 "Nota di aggiornamento DUP")

La Provincia di Mantova intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

1. la **trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale** alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
2. **il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico**, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

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

Rimane indispensabile che le attività necessarie per rispettare i numerosissimi adempimenti in materia di trasparenza posti dalla legge siano organizzate e svolte in modo efficiente, cioè, per quanto possibile, minimizzandone i costi sia diretti che indiretti, ivi compreso quello derivante dall'impiego del personale provinciale.

Le attività legate alla trasparenza previste da questo Piano verranno integrate con gli obiettivi del Piano Esecutivo di Gestione e della performance con l'aggiornamento del DUP.

1.5 Uffici e dirigenti coinvolti nell'attuazione degli obblighi di trasparenza

I soggetti coinvolti nella definizione degli adempimenti in materia di trasparenza e nella realizzazione delle attività concernenti la trasparenza sono:

- **gli organi di indirizzo politico-amministrativo** che definiscono gli obiettivi strategici in materia di trasparenza, da declinare nel programma triennale coerentemente con i contenuti del ciclo della performance;
- **il Responsabile della trasparenza**, individuato nel Segretario Generale, che sovrintende alle attività di adozione ed attuazione del Programma;
- **l'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.)** al quale spetta il compito, con il supporto del Servizio Controllo di Gestione e Statistica, di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità e di verificare la coerenza tra il Programma della trasparenza e il Piano della performance;
- **i Dirigenti di Area** che in relazione a ciascun ambito di competenza sono responsabili della pubblicazione e del costante aggiornamento dei contenuti, dei dati e delle informazioni pubblicate.

In particolare, i dirigenti devono:

- curare adeguatezza e completezza dei contenuti di competenza delle proprie strutture e il loro regolare aggiornamento;
- garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge e dal piano

- coinvolgere gli stakeholder per individuare le esigenze di trasparenza, segnalarle all'organo politico e tenerne conto nella selezione dei dati da pubblicare;
- curare la qualità delle informazioni e dei dati pubblicati affinché i cittadini e gli stakeholder possano accedere in modo agevole alle informazioni e possano comprenderne i contenuti.

Inoltre, per garantire nel tempo il coordinamento e l'esecuzione delle attività in materia di trasparenza e integrità è stato individuato un gruppo di lavoro stabile, composto dal Segretario Generale, quale coordinatore, e da tutti i Dirigenti e dalle Posizioni Organizzative. Per ogni area sono stati individuati uno o più referenti che si rapporteranno con la struttura di appartenenza e con il responsabile Ufficio Stampa e Comunicazione per la preparazione e trasmissione dei contenuti da veicolare.

1.6 Modello Organizzativo per l'attuazione degli obblighi di trasparenza

Il Presidente della Provincia ha conferito l'incarico di Responsabile della Trasparenza al Segretario Generale dell'ente.

Secondo quanto previsto dall'art. 43, comma 1 del d. lgs. n. 33/2013 *“il Responsabile svolge stabilmente una attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi nei casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione”*.

1.7 Soggetti responsabili della trasmissione e pubblicazione dei dati

I dirigenti, individuati quali soggetti competenti in relazione agli specifici dati, sono responsabili rispetto ai contenuti e alla richiesta di pubblicazione ed all'aggiornamento, che dovrà avvenire con la massima tempestività, garantendo il regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

OBBIETTIVO GESTIONALE

Ciascun dirigente, rispetto alle materie di propria competenza, di cui **all'allegato 4** trasmette alla struttura incaricata dell'inserimento dei dati nel sito istituzionale (Ufficio Stampa e Comunicazione) **tutti i dati, atti, documenti e provvedimenti da pubblicare sul sito nella sezione “Amministrazione Trasparente”, secondo modalità e contenuti definiti dalle normative vigenti.**

In caso di ritardo nella pubblicazione, il Responsabile della Trasparenza, invita il Dirigente competente a provvedere, assegnando un termine per l'adempimento.

Qualora il Dirigente competente non provveda nel termine assegnato, il Responsabile della Trasparenza comunica l'inerzia o il persistente ritardo al Presidente, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi all'ufficio di disciplina, come previsto dall'art. 43 del decreto legislativo n. 33/2013.

Nella tabella allegata (allegato 7 “obblighi di pubblicazione per area di competenza ente Provincia”, (ALLEGATO N. 7), sono individuati i Dirigenti di Area responsabili dei contenuti delle informazioni e dei dati da pubblicare.

I Dirigenti competenti sono responsabili altresì del rispetto delle disposizioni in materia di tutela della riservatezza dei dati personali (d. lgs. 30 giugno 2003 n. 196 e s.m.i.; regolamento (UE) 2016/679 del parlamento europeo e del consiglio del 27 aprile 2016 - regolamento generale sulla protezione dei dati- delibere dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali) relativamente ai dati personali messi a disposizione sul sito istituzionale, contenuti anche in atti e documenti amministrativi.

In particolare, i Dirigenti competenti **devono rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti, o sensibili o giudiziari o eccedenti rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.**

Gli stessi sono inoltre responsabili relativamente ai tempi di permanenza in pubblicazione dei dati di competenza e quindi garantiscono che i documenti, i dati e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria siano pubblicati:

- per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell’anno successivo a quello da cui decorre l’obbligo di pubblicazione. Gli atti che producono i loro effetti oltre i cinque anni, andranno comunque pubblicati fino alla data di efficacia. Allo scadere del termine sono comunque conservati e resi disponibili all’interno di distinte sezioni di archivio collocate e debitamente segnalate nell’ambito della sezione “*Amministrazione Trasparente*”;

- in formato di tipo aperto ai sensi dell’art. 68 del Codice dell’Amministrazione digitale, d. lgs. n. 82/2005 al fine di permetterne il più ampio riutilizzo.

A tal fine i Dirigenti comunicano alla Responsabile dell’Ufficio Stampa e Comunicazione le informazioni superate e non più attuali da inserire nella sottosezione Archivio della Sezione “*Amministrazione Trasparente*”.

1.8 La trasparenza delle gare d’appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 il **Codice dei contratti pubblici**, come modificato dal decreto delegato 19 aprile 2017 numero 56, ha sensibilmente innalzato i livelli di trasparenza delle procedure d’appalto.

L’articolo 22 del Codice dei contratti pubblici prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulle città e sull’assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall’amministrazione e relativi agli stessi lavori.

L’articolo 29, recante “Principi in materia di trasparenza”, dispone:

“Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. [...]”

Il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti siano tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

DISPOSIZIONE DI SERVIZIO

A tal fine ogni dirigente sarà tenuto ad implementare la sezione dati aggiuntivi dell'applicativo di gestione degli atti per ogni tipologia di affidamento, in cui verranno aggiornate le informazioni richieste dalla legge, che andranno a valorizzare **le tabelle riassuntive pubblicate entro il 31 gennaio di ogni anno.**

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

Il Responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante della Provincia di Mantova (RASA), è la dott.ssa Gloria Vanz, dirigente dell'Area Pianificazione Territoriale, Patrimonio e Appalti.

In sede di controlli successivi sugli atti amministrativi sarà verificato l'adempimento, a cura dei responsabili di procedimento, agli obblighi di alimentazione dei dati da pubblicare nella sezione amministrazione trasparente, nell'area dati aggiuntivi della

piattaforma di gestione dei procedimenti in uso presso l'ente che permette la pubblicazione automatica delle informazioni sul sito istituzionale, nella sezione competente.

1.9 Misure organizzative e di monitoraggio volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi

Attualmente la pubblicazione dei dati sul sito istituzionale avviene sia in modalità automatica attraverso gli applicativi informatici in uso, sia in modalità manuale.

Per quanto riguarda la modalità manuale di pubblicazione dei dati della Sezione "Amministrazione Trasparente", la relativa richiesta è inviata, a cura del Dirigente competente, in relazione al contenuto dei dati, direttamente alla Responsabile dell'Ufficio Stampa e Comunicazione, comunicandola per conoscenza al Responsabile della Trasparenza.

La Responsabile dell'Ufficio Stampa e Comunicazione, di norma, pubblica entro 5 giorni dal ricevimento i dati ed è responsabile della tempestiva pubblicazione di quanto ricevuto.

I dati sono altresì soggetti a continuo monitoraggio da parte della Responsabile dell'Ufficio Stampa e Comunicazione per assicurare l'effettivo aggiornamento delle informazioni. Qualora siano rilevati dati mancanti o non aggiornati o non rispondenti agli standard richiesti per la pubblicazione la medesima Responsabile lo segnala al Dirigente competente per materia e per conoscenza al Responsabile della Trasparenza.

I Dirigenti competenti per materia, sottopongono preventivamente al Responsabile della trasparenza ai fini della validazione, l'eventuale implementazione delle categorie e tipologie di dati, che comportino nuovi contenuti e/o variazioni sostanziali delle informazioni.

Per ogni area di riferimento sono stati individuati i Dirigenti Responsabili, le posizioni organizzative e i referenti che si relazionano con la responsabile ufficio stampa e comunicazione per gli adempimenti di pubblicazione e aggiornamento periodico (**allegato n. 6 tabella TRASPARENZA struttura organizzativa**)

SEZIONE III

ALTRI CONTENUTI DEL PTPCT

1. Formazione in tema di anticorruzione

1.1. Programma annuale della formazione

La Provincia di Mantova elabora entro il mese di aprile un piano formativo in cui include anche interventi in materia di prevenzione della corruzione.

Il piano formativo provinciale, in attuazione della funzione di supporto ai Comuni è rivolto non solo ai dipendenti provinciali, ma anche ai dipendenti dei Comuni individuati dai rispettivi responsabili. I contenuti si estendono sui temi dell'etica e della legalità e su materie specialistiche fortemente connesse con l'esigenza di gestire correttamente l'azione amministrativa in funzione della regolarità e coerenza dei processi e di prevenzione della corruzione.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Le indagini di customer somministrate ad ogni intervento formativo hanno lo scopo di verificare l'efficacia, la chiarezza e la comprensione dei percorsi formativi attivati sul tema della legalità, sia internamente che nell'ambito dei comuni partecipanti e di raccogliere eventuali suggerimenti di approfondimento per la redazione dei piani annuali.

Nel corso del 2019 sono stati organizzati n. 3 interventi formativi rientranti nelle finalità di rafforzare e migliorare il livello di correttezza e legalità dell'azione amministrativa:

1. Accesso Trasparenza e Privacy dopo il GDPR;
2. Aggiornamento del codice di comportamento de ente - corso rivolto ai neo assunti e ai CPI;
3. Società partecipate e obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza.

CORSO FORMATIVO	DIPENDENTI ENTE PARTECIPANTI	DIPENDENTI COMUNI PARTECIPANTI
Accesso Trasparenza e Privacy dopo il GDPR	102	corso rivolto solo ai dipendenti della Provincia

Aggiornamento del codice di comportamento de ente - corso rivolto ai neo assunti e ai CPI	38	corso rivolto solo ai dipendenti della Provincia
Società partecipate e obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza	20 (dirigenti e po)	9

Il grado di interesse e di soddisfazione dei partecipanti ai corsi è stato molto positivo.

1.2. Indicazione dei contenuti della formazione

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione avrà il compito di definire i contenuti della formazione con particolare riferimento alle esigenze formative espresse dai dirigenti in relazione alle criticità riscontrate nella propria attività e alle potenzialità di rischio rilevate.

Anche i Segretari e Dirigenti dei Comuni vengono preventivamente coinvolti per la valutazione dei bisogni formativi sul tema della prevenzione della corruzione e dell'illegalità.

In base ai bisogni emersi dalla consultazione dei dirigenti interni all'ente e dei Comuni, di cui la Provincia assume un ruolo di supporto nei processi di formazione e divulgazione della cultura della legalità, viene redatto il piano formativo annuale.

1.3. Canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, trattazione delle principali novità normative nell'ambito dell'ufficio di direzione.

A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.

La formazione **operativa e il modello organizzativo** per l'attuazione delle misure trasversali ad ogni area sarà in capo ai Dirigenti **che condivideranno con le posizioni organizzative e con la struttura gli obiettivi di prevenzione individuati nel piano**, divulgando e illustrando le procedure corrette, le finalità delle misure preventive, le scadenze, anche rispetto agli obblighi di informazione e trasparenza (previsti nella tabella - allegato 4), vigilando sull'attuazione e sulla corretta gestione dell'attività amministrativa. (Art. 36 regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi).

I dirigenti avranno cura di istruire i propri collaboratori sulle linee guida adottate dall'ente e redatte in collaborazione trasversale fra le diverse aree di competenza e sulla corretta gestione delle attività rilevate a maggior rischio corruzione, pubblicate sulla intranet e sul sito istituzionale dell'ente.

Le linee guida operative sono consultabili e scaricabili da tutti i collaboratori interni nella:

Intranet: sezione prevenzione corruzione/attuazione piano/protocolli operativi e linee guida per la trasparenza e la tracciabilità delle decisioni.

Da parte di tutti, compresi cittadini e portatori di interesse esterni, sul sito istituzionale **all'indirizzo internet www.provincia.mantova.it**

in sezione amministrazione trasparente / altri contenuti-corruzione, argomenti correlati, attuazione piano

link

https://www.provincia.mantova.it/UploadDocs/10766_Linee_guida_Area_di_rischio_5.pdf

Disposizione di servizio: I dirigenti, avranno anche il compito di divulgare i contenuti delle disposizioni organizzative adottate e monitorare il grado di adesione del proprio personale alle disposizioni organizzative predisposte periodicamente dal segretario generale, finalizzate all'acquisizione di prassi operative uniformi e standardizzate al fine di recepire le novità legislative che sottendono la corretta azione amministrativa trasversale dell'ente.

Obiettivo gestionale: quanto previsto dalla sopra riportata disposizione di servizio deve essere inserito nel piano della performance, quale obiettivo di carattere trasversale, rivolto a ciascun dirigente in quanto referente di primo livello del RPC.

2. Codice di comportamento

2.1. Integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*".

Il Codice di comportamento deve assicurare: la qualità dei servizi; la prevenzione dei fenomeni di corruzione; il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

La Provincia di Mantova, ai sensi del comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha elaborato un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*", approvato con deliberazione n 165 del 20 dicembre 2013.

In attuazione delle disposizioni dell'aggiornamento 2018 al piano anticorruzione, è stato elaborato e approvato l'aggiornamento del codice di comportamento, pubblicato nella sezione personale della intranet con atto del Presidente n. 62 del 10 maggio 2018.

obiettivo gestionale: il codice sarà oggetto di ulteriore aggiornamento. Proseguiranno gli interventi formativi sull'applicazione dei principi del codice di comportamento, al fine di sensibilizzare il personale sugli obblighi/divieti in esso contemplati e il personale dirigente sull'obbligo di dare puntuale attuazione ai contenuti del piano anticorruzione e sulle responsabilità conseguenti in caso di omissione.

2.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova piena applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione di violazioni del codice di comportamento all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

2.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

3. Altre iniziative

3.1. Criteri di rotazione del personale

Rotazione ordinaria

La rotazione del personale è misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. Il ricorso alla stessa deve essere considerato in una logica di necessaria complementarità con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

Detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Essa viene dunque considerata prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale e commisurata al contesto di riferimento. Dovrà essere accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.

La misura sarà adottata e pianificata su base pluriennale, nel corso del triennio. Sui criteri di rotazione adottati, le amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazioni e proposte, pur non comportando l'apertura di una fase di negoziazione in materia.

Qualora, per particolari ragioni di impossibilità oggettiva o soggettiva non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, per alcune aree di attività, caratterizzate da infungibilità tecnica delle professionalità che vi operano, l'ente adotterà comunque particolari scelte organizzative, nonché altre misure di natura preventiva che possano avere effetti analoghi. Alcuni di questi strumenti, a titolo esemplificativo, sono la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

La rotazione del personale della Provincia di Mantova sarà programmata su base pluriennale e terrà in considerazione i vincoli soggettivi (attinenti al rapporto di lavoro) e oggettivi (qualità ed efficienza dell'azione amministrativa, infungibilità) da applicarsi sulle aree a rischio corruzione.

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, troverà applicazione un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria.

I principi generali per l'applicazione della rotazione del personale dell'Ente sono definiti come segue:

- definizione del perimetro di applicazione della rotazione: la rotazione trova applicazione nelle aree a maggiore rischio di corruzione, individuate sulla base di quanto previsto dai PNA 2013 - 2015 - 2016-2017-2018-2019 e dai piani Anticorruzione adottati dalla Provincia nelle revisioni 2014, 2015 e 2016, 2017, 2018, 2019 salvo adeguamento ai successivi aggiornamenti anche in relazione ai contesti organizzativi e ai monitoraggi sull'impatto delle misure adottate;
- individuazione delle figure professionali destinatarie della rotazione: dirigenti; titolari di posizioni organizzative; responsabili di procedimento; addetti ai controlli e verifiche;
- valore della formazione, considerata misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA

In attuazione della misura, nel 2018, nell'ambito della revisione della struttura organizzativa del personale, è stata effettuata una rotazione parziale del personale dirigenziale.

Nel 2019, a seguito dell'avvenuta quiescenza di un dirigente, è stata operata l'assegnazione ad interim dell'area ad altro dirigente in organico.

In fase di monitoraggio, per alcune Aree particolarmente sensibili, (servizio unico appalti), si è dato atto, vista l'esiguità del personale a disposizione e dell'alta specializzazione richiesta per la predisposizione e l'espletamento delle procedure di gara, dell'impossibilità a porre in essere una rotazione tra il personale dell'Area, pena il blocco

dell'attività non solo per gli affidamenti della Provincia, ma anche per le funzioni di stazione appaltante che la stessa svolge per conto dei Comuni e degli enti associati. Sono tuttavia state attuate efficaci misure di controllo. Ogni affidamento e appalto è sempre stato oggetto di un controllo incrociato da parte di più funzionari dell'Area; tutti i bandi, i disciplinari o le lettere di invito e la relativa modulistica allegata, una volta predisposti, sono sempre stati inviati al RUP di riferimento (appartenente ad altre Aree e Servizi dell'ente) affinché a sua volta li verificasse e controllasse (applicazione del meccanismo di segregazione delle funzioni attraverso articolazione delle competenze).

Rotazione straordinaria

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del D.Lgs. 165/2001 dispone che i dirigenti «*provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*».

Detta forma di rotazione, in quanto applicabile al "personale", è da intendersi riferibile sia al personale dirigenziale sia non dirigenziale.

Mentre per il personale non dirigenziale la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, nel caso di personale dirigenziale le modalità applicative sono differenti, comportano cioè la revoca dell'incarico dirigenziale e, se del caso, la riattribuzione ad altro incarico.

In merito alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a considerare ai fini della decisione di far scattare la misura della rotazione straordinaria, fino a chiarimenti da parte del legislatore, si considerano potenzialmente rientranti tra le condotte corruttive anche i reati contro la Pubblica amministrazione e, in particolare, quelli richiamati dal D.Lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*».

Il provvedimento di spostamento deve essere tempestivo, con indicazione dei tempi e relativa motivazione, previa informativa sindacale.

Gli esiti del monitoraggio della misura, una volta attuata, saranno illustrati nelle relazioni semestrali dei dirigenti per quanto riguarda il personale ad essi assegnato e nella relazione annuale anticorruzione prevista dall'art. 1, comma 14, Legge 190/2012 redatta da parte del responsabile della prevenzione della corruzione.

3.2 Controversie e foro competente per appalti di lavori servizi e forniture

In tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente si ritiene di escludere il ricorso all'arbitrato, poichè tale modalità di risoluzioni delle controversie non costituisce rimedio definitivo, e determina maggiori spese per la Provincia e per la ditta aggiudicataria dell'appalto.

Pertanto, fatta salva l'applicazione delle procedure di transazione e di accordo bonario previste dagli articoli 205 e 208 del D.lgs. n. 50/2016, tutte le controversie tra l'ente committente e l'affidatario derivanti dall'esecuzione del contratto saranno deferite al Foro

di Mantova. È esclusa, per questo, la competenza arbitrale di cui all'articolo 209 del D.lgs. n. 50/2016.

3.3 Subappalto/Subaffidamenti

Il ricorso al subappalto è ammesso da parte dell'impresa concorrente o dell'impresa mandataria in caso di raggruppamento temporaneo o consorzio ordinario di concorrenti, in conformità a quanto previsto dall'art.105 del D.Lgs. n. 50/2016, fatta eccezione per i divieti di subappalto previsti dalle vigenti disposizioni. Mentre l'istituto del subappalto ha una sua specifica regolamentazione consolidata nel tempo, gli appalti con il meccanismo dei subaffidamenti "a catena", specie per i lavori stradali, se non adeguatamente monitorati dal Responsabile Unico del Procedimento potrebbe determinare comportamenti non del tutto coerenti con la vigente normativa.

Rientrano in quest'ultima categoria, ai sensi dell'art. 105, c.2 del D.Lgs. n.50/2016, le forniture senza prestazione di manodopera, le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente inferiori al 2% (due per cento) dell'importo delle prestazioni affidate o di importo inferiore a € 100.000,00, e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale non sia superiore al 50% (cinquanta per cento) dell'importo del contratto da affidare.

Il RUP deve prestare particolare attenzione alle seguenti attività definite maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa: trasporto di materiali a discarica per conto di terzi; trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi; estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; noli a freddo di macchinari; fornitura di ferro lavorato; noli a caldo; autotrasporti per conto di terzi; guardiania dei cantieri.

Pertanto le attività sopra elencate dovranno essere subaffidate esclusivamente a fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori iscritti nelle white list tenute dalle competenti Prefetture e nel rispetto ed attuazione del "Protocollo d'Intesa per la Legalità e la Sicurezza del lavoro nel settore delle costruzioni", promosso dalla Prefettura di Mantova e sottoscritto in data 24.02.2014, tra la Provincia di Mantova e la Prefettura di Mantova.

disposizione di servizio: il Responsabile Unico del Procedimento, RUP dovrà attenersi scrupolosamente a quanto previsto nelle clausole inserite nelle lettere di invito /bandi predisposti dal servizio appalti, finalizzate a prevenire condotte illecite da parte degli operatori contraenti con la Provincia.

3.4 Novità normative in materia di appalti

Nel corso del 2019 l'adozione di procedure e modulistica standardizzate per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture è stata resa difficile dal sistema di "soft-law", in base al quale le norme contenute nel Codice dei Contratti, già significativamente modificate dal decreto correttivo del 2017, sono state costantemente integrate e completate con Linee Guida e Comunicati di ANAC e con decreti ministeriali che si sono susseguite nel tempo, con la conseguenza di imporre un costante adeguamento "in itinere" delle procedure e della modulistica di appalto.

Tale quadro di oggettiva incertezza delle regole e del diritto applicabile, ha reso difficoltoso l'applicazione della misura della standardizzazione delle procedure, che invece in precedenza aveva contribuito, in maniera efficace, a rendere omogenee le procedure e la modulistica, a chiarire le competenze ed a rendere più trasparenti i passaggi tra i vari uffici, dettando inoltre regole certe per gli operatori economici.

L'allargamento delle soglie per gli affidamenti diretti di lavori previsto dalla legge finanziaria per l'anno 2019, rende opportuno l'individuazione di un adeguato sistema organizzativo condiviso e omogeneo per la scelta degli operatori economici da invitare, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, rotazione e non discriminazione, proporzionalità.

disposizione di servizio: a seguito dell'entrata in vigore, in data 18 ottobre 2018, dell'obbligo, previsto dall'art. 40 del Codice dei Contratti, di utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici per tutte le procedure di gara e, quindi, anche per le procedure di affidamento di lavori pubblici, - su indicazione del servizio appalti - al fine di evitare eventuali situazioni che possano favorire fenomeni corruttivi ed adottare, conseguentemente, adeguate misure di prevenzione, sono state riviste le varie fasi della gara in forma elettronica.

L'istruttoria è stata condotta sulle modalità di gestione delle gare telematiche ed, in particolare, con riferimento alla procedura di inserimento della gara sulla piattaforma SINTEL di Regione Lombardia, che avviene attualmente utilizzando le credenziali di accesso in possesso a ciascun RUP.

In tale contesto, valutate le modalità di svolgimento della gara elettronica, è stato ritenuto che la conoscenza e l'utilizzo delle credenziali del RUP da parte di più funzionari, sia del Servizio di competenza, che del Servizio Appalti, esponga al rischio che possa diffondersi la conoscenza degli operatori economici invitati alle procedure negoziate e, prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, degli operatori economici che hanno presentato offerta.

In ragione di quanto appena esposto e del potenziale rischio ad esso conseguente, si ritiene opportuno che la gestione delle procedure di gara avvenga - unicamente - attraverso le credenziali di accesso alla piattaforma SINTEL rilasciate al Dirigente del Servizio Appalti ed alle P.O. del Servizio Appalti e del Servizio Provveditorato e che la conoscenza delle medesime, per gli adempimenti conseguenti, rimanga esclusivamente in capo alle P.O. del Servizio Appalti e del Servizio Provveditorato.

Tale modalità procedurale ridurrà il rischio che non venga garantito adeguatamente il dovere di segretezza degli operatori economici invitati alle procedure negoziate, nonché degli operatori economici che presentano offerta sia nelle procedure ordinarie che nelle procedure negoziate.

Inoltre, ad ulteriore garanzia della riservatezza delle procedure di affidamento, in aderenza all'obbligo di utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici per tutte le procedure di gara, è stato adottato un programma informatico per il sorteggio degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate a seguito di Indagine di mercato,

il cui algoritmo di base non risulta conosciuto. Si tratta di un sistema sicuro che consentirà di estrarre a sorte gli operatori economici da invitare secondo le seguenti modalità:

- individuazione del numero di Protocollo informatico assegnato automaticamente da Sintel a ciascun operatore economico al momento dell'inserimento sulla medesima piattaforma della relativa manifestazione di interesse, nel rispetto del termine di scadenza e delle prescrizioni dell'Avviso;
- associazione a ciascun Protocollo informatico, secondo l'ordine di arrivo, di un numero progressivo a cominciare dal n. 1 e così di seguito per tutti i numeri di protocollo relativi a tutti gli operatori economici istanti;
- sorteggio in seduta pubblica, tra tutti i numeri assegnati come sopra indicato, di un numero di operatori economici corrispondente al numero massimo di operatori economici stabiliti dall'Avviso di Indagine di mercato, con possibilità di produzione e stampa di un report che documenta le operazioni compiute.

MISURA REALIZZATA

disposizione di servizio: per garantire la tempestività degli aggiornamenti delle procedure e della modulistica in materia di appalti, si valuterà la messa a disposizione di un servizio di aggiornamento online di normativa, giurisprudenza e modulistica, per tutte le aree, trattandosi di competenza non circoscritta al solo servizio unico appalti, ma trasversale a tutte le aree/servizi.

MISURA DA REALIZZARE

3.5. Disciplina degli incarichi e attività non consentite ai pubblici dipendenti

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957. La disciplina è contenuta nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e nel codice di comportamento dei dipendenti della Provincia, aggiornato.

In particolare

l'articolo 60 del DPR 3/1957 dispone:

"Il pubblico dipendente non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro";

l'art. 5 del codice di comportamento prevede per i dipendenti i seguenti obblighi:

-obblighi di comunicazione dell'appartenenza ad associazioni e organizzazioni-

"Al di fuori dei casi di adesione a partiti politici o sindacati, e nel rispetto della vigente disciplina del diritto di associazione, i soggetti tenuti all'osservanza del codice di condotta comunicano per iscritto al/alla dirigente del proprio ufficio, la propria adesione o appartenenza ad associazioni od

organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui interessi o scopi associativi interferiscano o possano interferire con le attività dell'ufficio al quale il/la dipendente è assegnato/a.

La comunicazione deve comunque essere resa tempestivamente e, comunque, entro 30 giorni dalla adesione del/della dipendente all'associazione o all'organizzazione o dal momento in cui si manifesti la possibile interferenza o comunque nel termine minore utile a evitare casi di conflitto di interesse. Per i dipendenti neo assunti la comunicazione viene resa all'atto della sottoscrizione del contratto individuale di lavoro.

Il/La dirigente che riceve la comunicazione di cui al comma 1, verifica la sussistenza delle condizioni che integrino ipotesi incompatibilità anche potenziale, al fine accertare la possibile insorgenza dell'obbligo di astensione. Tali valutazioni sono effettuate, nei confronti dei dirigenti, dal Segretario generale”

In ogni caso, il dipendente, deve astenersi dall'adesione e dalla partecipazione ad associazioni od organizzazioni se ciò potrebbe comportare conflitto di interessi o configurare una possibile interferenza nelle decisioni dell'ufficio di appartenenza o determinare un danno all'immagine dell'ente.

L'art. 6 del codice di comportamento prevede per i dipendenti i seguenti obblighi:

-obbligo di comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse -

“Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il/la dipendente informa per iscritto, il/la Dirigente dell'Area/Settore di appartenenza di tutti i rapporti di collaborazione, diretti o indiretti, in qualunque modo retribuiti, con soggetti privati che egli stesso o i suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano o abbiano avuto negli ultimi tre anni con soggetti privati che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

La comunicazione avviene all'atto dell'assegnazione ad un ufficio, qualora il rapporto di collaborazione sia in essere già prima di tale momento, o contestualmente al sorgere del rapporto di collaborazione. La comunicazione resa è trasmessa al Segretario Generale e all'Ufficio competente in materia di personale.

I soggetti tenuti al rispetto del Codice hanno l'obbligo di comunicare tempestivamente al proprio superiore gerarchico ogni situazione, anche potenziale, di conflitto di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado o che comunque interferisca o possa interferire con l'adempimento corretto e imparziale delle attività inerenti l'ufficio di appartenenza. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici”.

L'art. 7 del codice di comportamento prevede per i dipendenti i seguenti obblighi:

-Obbligo di astensione-

“Il/La dipendente ha l’obbligo di astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività nelle situazioni previste dall’art.7 del Codice nazionale” che dispone:

“ Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza”

Misura da inserire nel codice di comportamento

Il dipendente è tenuto a produrre la comunicazione, prevista nell’art. 6 del regolamento ed è tenuto all’aggiornamento immediato in caso di modifiche sopravvenute, comunicando qualsiasi situazione di conflitto di interessi non indicata nella dichiarazione originaria. Tale misura dovrà essere coordinata dai Dirigenti per i dipendenti della struttura di competenza impiegato nelle rispettive attività amministrative.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA

Il servizio personale ha pubblicato nella sezione dedicata al personale della intranet tutta la modulistica relativa alle dichiarazioni richieste al personale dipendente in attuazione del codice di comportamento.

obiettivo gestionale servizio gestione risorse umane: il piano della formazione 2020 approfondirà i significati e i contenuti dei doveri e degli obblighi dei dipendenti e delle conseguenze giuridico-amministrative in caso di violazione

3.6. Attribuzione incarichi dirigenziali: definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell’insussistenza di cause di incompatibilità/inconferibilità

L’ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 - 27 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i.

Inoltre, l’ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l’articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità.*

3.7. Modalità di verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti.

La Provincia di Mantova applica in modo puntuale questa misura: ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA

Sono state impartite linee di indirizzo per l'attuazione del divieto di legge a cura del responsabile di prevenzione della corruzione pubblicate sulla **intranet**: prevenzione della corruzione/direttive del responsabile della prevenzione della corruzione/direttive riguardanti l'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dell'ente

http://www.provincia.mantova.it/UploadDocs/9746_DIRETTIVE_PREVENZIONE_CORRUZIONE.pdf

e in **internet**, sezione amministrazione trasparente/altri contenuti - corruzione/direttive del responsabile della prevenzione della corruzione/ direttive riguardanti l'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dell'ente

DISPOSIZIONE DI COORDINAMENTO CON IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

In sede di controllo successivo degli atti amministrativi sarà verificata la presenza dell'attestazione di non violazione del divieto nei documenti di gara

3.8. Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione incarichi e assegnazione ad uffici

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'articolo 35-*bis* del decreto legislativo 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

disposizione di servizio ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra, che sarà pubblicata sul sito istituzionale.

3.9. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

Il nuovo articolo 54-*bis* del decreto legislativo 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione della ipotesi eccezionale descritta nel comma 3 del nuovo art. 54-*bis*).

Obiettivo gestionale servizio sistemi informativi

L'ente installerà nella intranet aziendale il software gratuito messo a disposizione dall'ANAC per la gestione delle segnalazioni di illeciti.

Disposizione di servizio

Il personale sarà informato della attivazione del nuovo canale anonimo di segnalazione, delle finalità, delle tutele e delle responsabilità attraverso disposizione di servizio del segretario generale.

MISURA ATTUATA

E' stata installata una piattaforma gratuita fornita agli enti pubblici da Transparency International Italia. L'accesso alla piattaforma che gestisce le segnalazioni è stato reso disponibile sul sito istituzionale e sulla intranet aziendale.

Il personale è stato puntualmente informato attraverso una newsletter interna.

3.10 Sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

Disposizione a carattere organizzativo

Si stabilisce, anche ai fini di eventuali **responsabilità di carattere disciplinare**, che il **criterio di trattazione dei procedimenti ad istanza di parte è quello cronologico**, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi, regolamenti e provvedimenti adeguatamente motivati.

Ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'amministrazione, per le attività a più elevato rischio, i provvedimenti conclusivi il procedimento amministrativo devono essere assunti, di norma, in forma di atto amministrativo all'interno dell'applicativo gestionale in uso presso l'ente o, nei casi previsti dall'ordinamento, di **deliberazione, decreto od ordinanza**.

Disposizione di servizio immediatamente precettiva: i referenti delle Aree che trattano procedimenti a rilevanza esterna, trasmettono tempestivamente e con cadenza almeno annuale, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza un **report** indicante, per le attività a rischio afferenti il settore o l'area di competenza: il numero dei procedimenti per i quali non sono stati rispettati i tempi massimi di conclusione e la percentuale rispetto al totale dei procedimenti istruiti nel periodo di riferimento; i tempi medi di conclusione dei procedimenti; la segnalazione dei procedimenti per i quali non è stato rispettato l'ordine cronologico di trattazione, con le relative motivazioni.

Obiettivo gestionale

La presente disposizione dovrà essere tradotta, a cura del Segretario Generale, quale obiettivo da inserire nel Piano della Performance 2019/2021.

A tal fine si dovrà prevedere un piano pluriennale di progressiva informatizzazione dei flussi procedurali (autorizzazioni/concessioni/nulla osta/pareri ecc) finalizzato ad ottimizzare i processi e a fornire strumenti di reportistica sull'andamento gestionale degli atti sia ai dirigenti che al controllo di gestione.

DISPOSIZIONE DI COORDINAMENTO CON IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Si stabilisce, inoltre, che la verifica *a campione del rispetto dei tempi dei procedimenti amministrativi, così come dell'ordine cronologico di conclusione degli stessi*, deve essere una delle attività svolte in sede di verifica del controllo di regolarità amministrativa di tipo successivo di cui al comma 2 dell'art. 147 bis del D. Lgs. n. 267/2000.

Gli atti conclusivi dei provvedimenti a rilevanza esterna dovranno indicare il termine massimo, il termine effettivo e le motivazioni dello scostamento, oltre che l'indicazione che è stato rispettato l'ordine cronologico di presentazione delle istanze.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA

Gli esiti del piano di controlli successivi a campione sugli atti amministrativi hanno evidenziato un tendenziale miglioramento del rispetto dei tempi massimi di conclusione dei procedimenti. La criticità di sfioramento dei termini si verifica ancora nei casi di attività pregressa giacente, accumulata in seguito alla contrazione delle risorse di personale dovuta al processo di riforma delle Province e al blocco delle assunzioni che si è protratto per un consistente lasso di tempo, rendendo non sostenibile l'equilibrio fra competenze e risorse disponibili.

Tuttavia gli atti a rilevanza esterna, nel rispetto del principio di trasparenza indicano il termine massimo di conclusione del procedimento e il termine effettivo entro il quale viene emesso il provvedimento conclusivo.

3.11. Iniziative previste per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990.

Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 12 del 25 marzo 2008.

Sono state emanate **delle disposizioni operative area di rischio n.5 "Concessione ed erogazione di sovvenzioni-contributi-sussidi-vantaggi di qualsiasi genere a persone fisiche/giuridiche"** pubblicate sulla intranet dell'ente e sul sito istituzionale in sezione amministrazione trasparenza, altri contenuti-corrruzione, argomenti correlati, attuazione piano al Link https://www.provincia.mantova.it/UploadDocs/10766_Linee_guida_Area_di_rischio_5.pdf

Disposizione di servizio

Ogni dirigente è incaricato di dare puntuale attuazione e divulgazione e conoscenza delle disposizioni operative ad ogni istruttore e responsabile di procedimento.

3.12. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato con deliberazione dell'esecutivo numero 1 del 19 gennaio 2006 e aggiornato con deliberazione n. 170 del 12 dicembre 2014.

In attuazione delle precedenti versioni dei piani triennali di prevenzione della corruzione, è stato emanato **un protocollo operativo in materia di reclutamento del personale e gestione della carriera** (Linee Guida area rischio n.1) pubblicato sulla intranet dell'ente e sul sito istituzionale in sezione amministrazione trasparenza, altri contenuti-corruzione, argomenti correlati, attuazione piano

Link:https://www.provincia.mantova.it/UploadDocs/10763_Reclutamento_del_personal_e.pdf

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente".

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "amministrazione trasparente", questa tipologia di provvedimenti è sempre stata pubblicata secondo la disciplina regolamentare.

4. Nuovi indirizzi sulle attività di vigilanza e controllo sugli enti/società controllate/partecipate

4.1 Controllo e vigilanza sulle società/enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni

La Provincia di Mantova partecipa in diversa misura ad alcune società e detiene una partecipazione in una società in house su cui esercita un controllo analogo.

L'ente partecipa inoltre ad enti di diritto privato (associazioni e fondazioni) a cui il D.Lgs. 175/2016 non è applicabile.

I possibili rischi derivanti dalla partecipazione a società/enti in controllo pubblico sono derivanti:

a) *dalla minore garanzia di imparzialità di coloro che operano presso gli enti, soprattutto quando gli enti siano chiamati a svolgere attività di pubblico interesse di particolare rilievo in quanto vi sono norme attenuate quanto ai requisiti di nomina per gli amministratori, norme solo civilistiche di responsabilità; mentre ai dipendenti (con qualifica dirigenziale o meno) non si applica il principio del pubblico concorso*;*

b) maggiore distanza tra l'amministrazione affidante e il soggetto privato affidatario, con maggiori difficoltà nel controllo delle attività di pubblico interesse affidate; (in molti casi l'esternalizzazione delle attività è motivata proprio dall'assenza, nell'amministrazione, di competenze professionali adeguate); in questi casi l'attività è svolta dall'ente privato e l'amministrazione si può trovare nella difficoltà di controllarne l'operato perché non è nelle condizioni di costituire adeguati uffici allo scopo*;

c) il moltiplicarsi di situazioni di conflitto di interessi in capo ad amministratori che siano titolari anche di interessi in altre società e enti di diritto privato*;

d) la maggiore esposizione delle attività di pubblico interesse affidate agli enti privati alle pressioni di interessi particolari, spesso dovuta al fatto obiettivo dello svolgimento di compiti rilevanti connessi all'esercizio di funzioni pubbliche (si pensi ad attività istruttorie svolte a favore degli uffici dell'amministrazioni) senza le garanzie di imparzialità e di partecipazione della legge sul procedimento amministrativo*.

* Stralcio PNA 2016 Anac (pagg. da 33 a 36)

DISPOSIZIONE DI CARATTERE ORGANIZZATIVO

L'ente ha in corso la **ricognizione delle società/enti partecipati alla luce degli obblighi di vigilanza posti a suo carico al fine di individuarne in modo puntuale i potenziali rischi**: in conseguenza sta mettendo a punto una puntuale indicazione di misure generali di monitoraggio delle attività relative alle società/enti, distinguendo tra società/enti tenuti/non tenuti all'adozione dei piani e delle misure di trasparenza ai sensi dell'art.2bis del D.Lgs. 33/2013 come modificato dall'art.3, comma 2 del D.Lgs. 97/2016.

Le società aventi le predette caratteristiche dovranno essere censite classificate e analizzate sotto i seguenti profili: creazione di un'autonoma sezione "Amministrazione/Società trasparente" sul sito; adozione del modello di organizzazione e gestione (MOG) ex d.lgs. 231/2001;

nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e/o Responsabile della trasparenza (RT); adozione di misure volte alla prevenzione della corruzione in un autonomo documento o in un'apposita sezione del (MOG) che tengano luogo del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTCP) e/o di misure che tengano luogo del Piano triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI); individuazione delle aree di rischio; adozione di un Codice di Comportamento e/o di un Codice disciplinare; adozione di un Codice etico; adozione di una procedura di inoltro e gestione delle segnalazioni di illeciti (*whistleblowing*); adozione e relativa pubblicazione di misure organizzative e/o procedure per garantire il diritto di accesso civico "semplice", generalizzato e accesso documentale (ex l. 241/1990).

Obiettivo gestionale servizio gestione risorse umane e controllo di gestione

Allo scopo di dare puntuale attuazione agli obblighi di controllo imposti all'ente e per supportare le società/enti di diritto privato controllati e partecipati nella corretta applicazione delle disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza, sarà organizzato un percorso formativo in house rivolto agli enti controllanti (Provincia, Comuni del territorio, enti pubblico- economici) e alle società/enti di diritto privato partecipati o controllati, al fine di acquisire gli strumenti per adempiere correttamente agli obblighi di legge, in funzione della tipologia di ente partecipato/controlato e del livello di controllo esercitato.

Misure operative servizio partecipate e dirigenti referenti partecipazioni

- 1) individuazione degli enti tenuti agli obblighi in materia di trasparenza e anticorruzione, di concerto con gli enti stessi;
- 2) monitoraggio dell'avvenuta adozione del piano anticorruzione/ aggiornamento, o di misure integrative ai modelli della legge n. 231/2001 e delle misure di trasparenza nonché della nomina del relativo responsabile da parte degli enti pubblico/privati tenuti a tali obblighi;
- 3) monitoraggio dei siti degli enti tenuti in merito allo stato di applicazione degli obblighi di pubblicazione;
- 4) istituzione di un tavolo di lavoro o strumento digitale condiviso, con i referenti degli enti/società partecipate-controllate, per organizzare un sistema di scambio di flussi informativi costante e programmato verso la Provincia;
- 4) valutazione dell'inserimento nel piano di riassetto/razionalizzazione delle società di profili di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- 5) verifica e monitoraggio rispetto ai contratti di servizio da parte degli enti gestori (ivi comprese le carte dei servizi)

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA:

E' stata organizzata una giornata formativa in materia di controllo sulle partecipazioni pubbliche estesa anche ai Comuni del territorio. Il servizio partecipate sta attivando una piattaforma gestionale per acquisire i flussi informativi dagli enti partecipati dalla Provincia.

5 Nomine dei rappresentanti della Provincia presso enti, aziende e istituzioni

L'ente ha adottato dei modelli standard di accettazione delle nomine e di autocertificazione della sussistenza dei requisiti di conferibilità e compatibilità in capo ai nominati.

In attuazione degli indirizzi generali adottati dal consiglio, viene pubblicato un bando generale per la raccolta dei curricula per le nomine negli enti in cui l'organo amministrativo è in scadenza.

Disposizione di carattere organizzativo

Sarà adottato un modello organizzativo integrato fra servizio di staff al Presidente e servizio partecipate, in modo da condividere i flussi informativi di rispettiva competenza sugli enti partecipati.

Sarà gestita e aggiornata una lista degli enti le cui nomine di competenza della Provincia sono in scadenza.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA DISPOSIZIONE

E' stato aggiornato l'elenco delle nomine presso enti aziende e istituzioni e delle rispettive scadenze ed è stata creata una cartella condivisa fra servizio di staff e servizio partecipate per la condivisione del flusso informativo.

6 MONITORAGGIO DEL PIANO

6.1 Attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il Responsabile prevenzione della corruzione e trasparenza di questo ente è il Dott. Maurizio Sacchi, Segretario Generale della Provincia di Mantova nominato con decreto del Presidente n. 52632/2017, pubblicato dal giorno 1° dicembre 2017.

Ai fini del monitoraggio i dirigenti/responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Sono tenuti al controllo e alla vigilanza sul comportamento del personale assegnato e alla segnalazione di ogni evento che violi i principi di correttezza, legalità e perseguimento dell'interesse pubblico dell'azione amministrativa.

In base al PNA 2016 (pagina 19-20) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *"il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni"*.

Il responsabile sarà dotato d'una *"struttura organizzativa di supporto adeguata"*, per competenza del personale e per mezzi tecnici e avrà poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

E' costituito a questo scopo *un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile avvalendosi del personale di altri uffici*. Data la generale carenza di personale dovuta ai recenti processi di riforma, il personale non sarà dedicato in via esclusiva alla struttura.

I dirigenti competenti alla gestione del personale assegnato sono chiamati a collaborare attivamente per permettere alle risorse individuate, con specificato atto di indirizzo, di

svolgere le attività di monitoraggio e controllo preventivo connesse con l'attuazione del piano oltre a quelle di controllo successivo poste in capo al segretario generale.

SATO DI ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO

E' stata rivista e rielaborata la scheda di monitoraggio delle azioni del piano in funzione del report semestrale e della relazione annuale dei Dirigenti di Area.

Obiettivo gestionale

Nel piano della performance 2020-2021 sarà previsto come obiettivo trasversale a tutte le Aree il rispetto delle prescrizioni del piano e l'obbligo per i dirigenti di verificare che siano rispettate dal personale assegnato le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione e, in particolare, gli obblighi e gli adempimenti contenuti nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza.

In particolare ogni Dirigente sarà tenuto ad attuare le misure di prevenzione dell'area di rischio di rispettiva competenza e a trasmettere le relazioni periodiche entro i termini previsti.

Allegati al piano anticorruzione e trasparenza

- 1) MACROSTRUTTURA ORGANIZZATIVA
- 2) **(Allegato A) "Mappatura dei processi e registro dei rischi"**
- 3) **(Allegato B) "Analisi dei rischi"**
- 4) **(Allegato C) "Individuazione e programmazione delle misure"**
- 5) **(Allegato D) "Analisi Processo di rilascio/diniego/revoca di autorizzazioni in materia ambientale e di protezione civile)"**
- 6) **Tabella TRASPARENZA struttura organizzativa**
- 7) **TRASPARENZA obblighi di pubblicazione per area di competenza ente Provincia**

Tabella (Allegato 8)

La tabella è composta da sette colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: numerazione e indicazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: numerazione delle sottosezioni di secondo livello;

Colonna C: indicazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna D: disposizioni normative che disciplinano la pubblicazione;

Colonna E: documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC;

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

Colonna G: ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

Nota ai dati della Colonna F:

La normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

Nota ai dati della Colonna G:

L'art. 43 comma 3 del d.lgs. 33/2013 prevede che "i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge".

I dirigenti responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

I dirigenti responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.