

# PROVINCIA DI MANTOVA

## Piano Triennale Anticorruzione e Trasparenza 2021 - 2023

*(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, art. 1, commi 8 e 9 della legge 06.11.2012 numero 190)*



# INDICE

## Sezione 1

### Il Piano anticorruzione

1.1	Contesto esterno	Pag.	5
1.2	Contesto esterno locale	Pag.	15
1.3	Contesto interno	Pag.	20
1.4	Contesto interno - Esito del monitoraggio su eventi sentinella e applicazione delle misure	Pag.	22
1.5	Contesto interno - Avvocatura della Provincia	Pag.	23
<b>2.</b>	<b>Processo di adozione del Piano (PTPC)</b>	Pag.	23
2.1	Approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo	Pag.	23
2.2	Attori esterni coinvolti nella predisposizione del Piano	Pag.	23
2.3	Gli attori interni della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Pag.	24
2.4	Canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano	Pag.	26
2.5	Caratteristiche del Piano Triennale Prevenzione della Corruzione e Trasparenza	Pag.	27
2.6	Il Piano e gli altri strumenti normativi e di programmazione della Provincia ad esso integrati e coordinati	Pag.	27
2.7	Il contenuto del Piano e gli strumenti di integrazione-coordinamento	Pag.	28
<b>3.</b>	<b>La Mappatura dei processi</b>	Pag.	29
3.1	Valutazione e trattamento del rischio	Pag.	31
3.2	Identificazione	Pag.	31
3.3	Analisi del rischio	Pag.	34
3.4	La ponderazione	Pag.	38
3.5	Trattamento del rischio	Pag.	39
3.5.1.	Individuazione delle misure	Pag.	39
3.5.2.	Programmazione delle misure	Pag.	42

## Sezione 2

### Trasparenza

1.1	Accesso civico - civico generalizzato e documentale	Pag.	44
-----	---	------	----

1.2	Trasparenza e Privacy	Pag.	45
1.3	Comunicazione e modelli standard di provvedimenti amministrativi/delibere/decreti	Pag.	46
1.4	Rapporto con altri strumenti di programmazione	Pag.	48
1.5	Uffici e dirigenti coinvolti nell'attuazione degli obblighi di trasparenza	Pag.	50
1.6	Modello Organizzativo per l'attuazione degli obblighi di trasparenza	Pag.	51
1.7	Soggetti responsabili della trasmissione e pubblicazione dei dati	Pag.	51
1.8	La trasparenza nelle gare d'appalto	Pag.	52
1.9	Misure organizzative e di monitoraggio volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi	Pag.	54

### Sezione 3

#### Altri contenuti del PTPCT

<b>1.</b>	<b>Formazione in tema di anticorruzione</b>	Pag.	55
1.1	Programma annuale della formazione	Pag.	55
1.2	Indicazione dei contenuti della formazione	Pag.	55
1.3	Canali e strumenti di erogazione della formazione in tema anticorruzione	Pag.	56
<b>2.</b>	<b>Codice di comportamento</b>	Pag.	57
2.1.	Integrazione al codice di comportamento dei dipendenti	Pag.	61
2.2	Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento	Pag.	61
2.3	Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice	Pag.	63
<b>3.</b>	<b>Altre iniziative</b>	Pag.	63
3.1	Criteri di rotazione del personale	Pag.	63
3.2	Controversie e foro competente per appalti di lavori servizi e forniture	Pag.	71
3.3	Subappalto/Subaffidamenti	Pag.	71
3.4	Novità normative in materia di appalti	Pag.	72
3.5	Liquidazione degli incentivi al personale tecnico in materia di lavori pubblici	Pag.	82
3.6	Disciplina degli incarichi e attività non consentite ai pubblici dipendenti	Pag.	83
3.7	Attribuzione incarichi dirigenziali: definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità/inconferibilità	Pag.	86
3.8	Modalità di verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto	Pag.	86

3.9	Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione incarichi e assegnazione ad uffici	Pag.	87
3.10	Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito ( <i>whistleblower</i> )	Pag.	88
3.11	Sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge	Pag.	88
	o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti		
3.12	Iniziative previste per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici	Pag.	90
3.13	Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale	Pag.	90
<b>4.</b>	<b>Nuovi indirizzi sulle attività di vigilanza e controllo sugli enti/società controllate/partecipate</b>	Pag.	91
4.1	Controllo e vigilanza sulle società/enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni	Pag.	91
4.2	Indirizzi ANAC in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati	Pag.	92
<b>5.</b>	<b>Nomine dei rappresentanti della Provincia presso enti, aziende e istituzioni</b>	Pag.	97
<b>6.</b>	<b>Monitoraggio del Piano</b>	Pag.	98
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.	98

# 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.

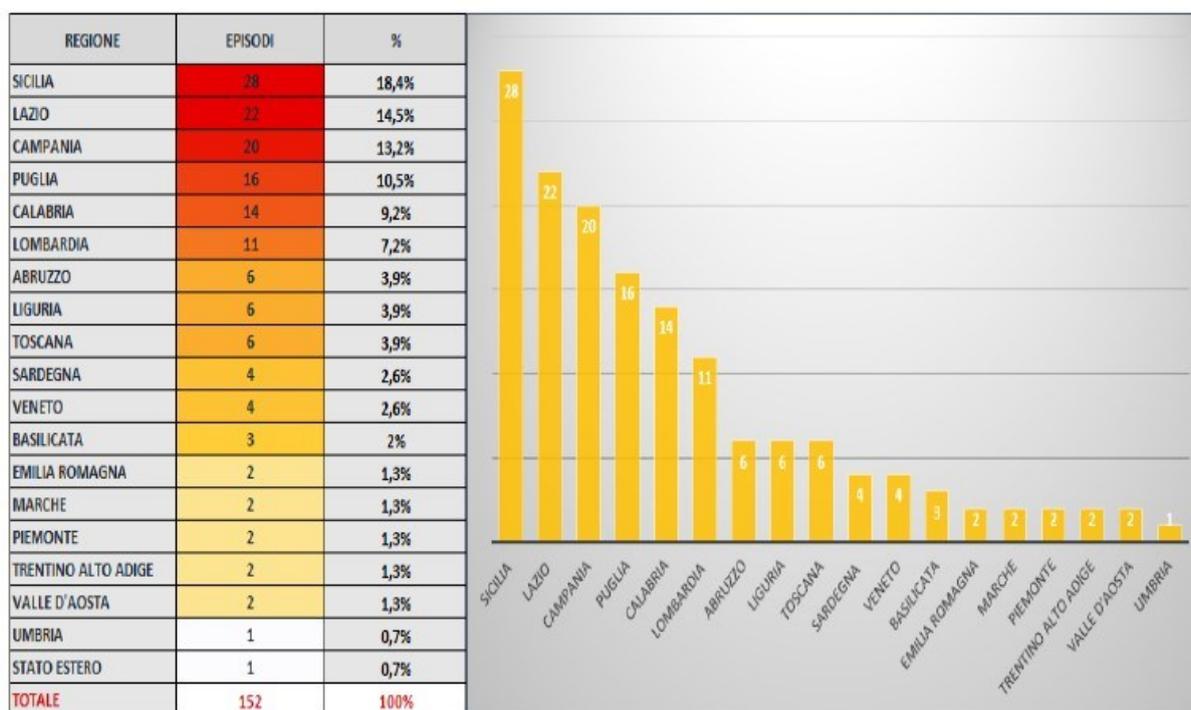
Si pensi all'incremento esponenziale delle segnalazioni riguardanti gli illeciti avvenuti sul luogo di lavoro (*whistleblowing*), verso le quali nel 2017 sono state introdotte nell'ordinamento particolari tutele per evitare ritorsioni e discriminazioni: nei primi nove mesi dell'anno l'Anac ne ha ricevute 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.

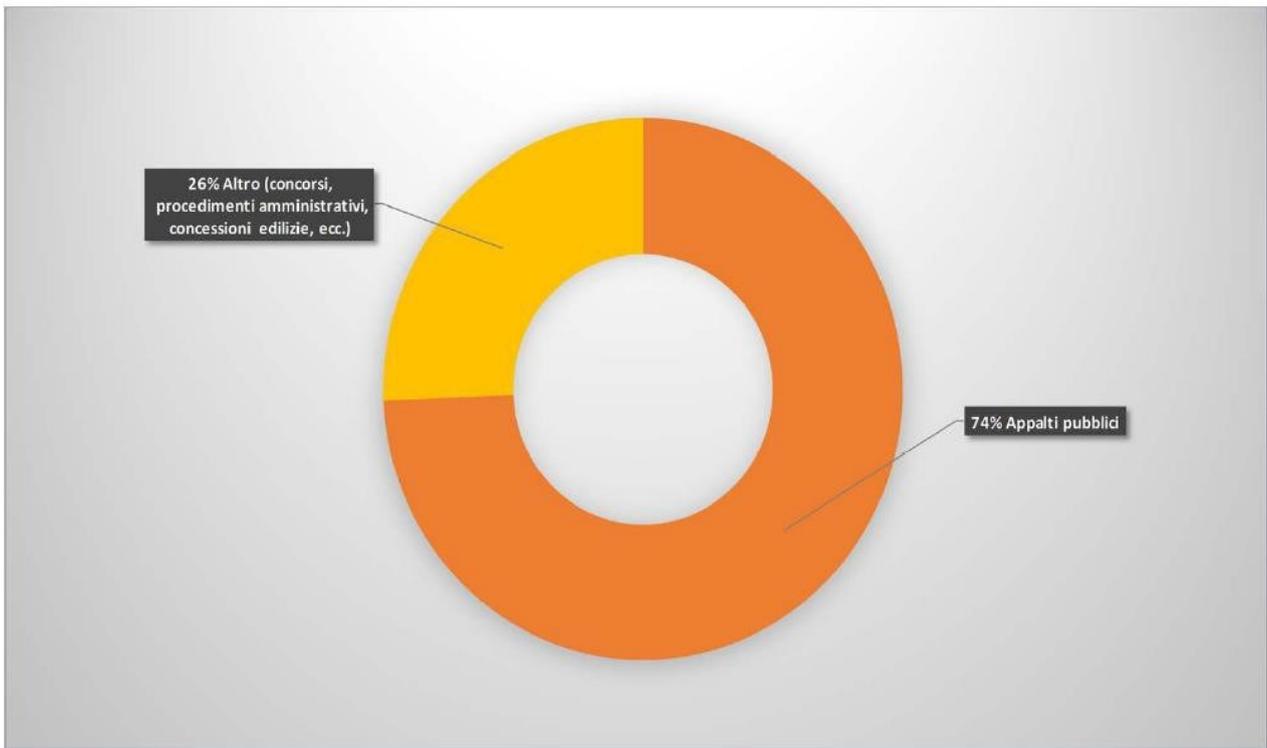
E' una sfida impegnativa e di lunga durata, nei confronti della quale non è consentito deflettere e che, come avvenuto col crimine organizzato nell'ultimo quarto di secolo, può avere speranze di successo, quanto meno nel senso di un considerevole ridimensionamento del fenomeno e di una costante diffusione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

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

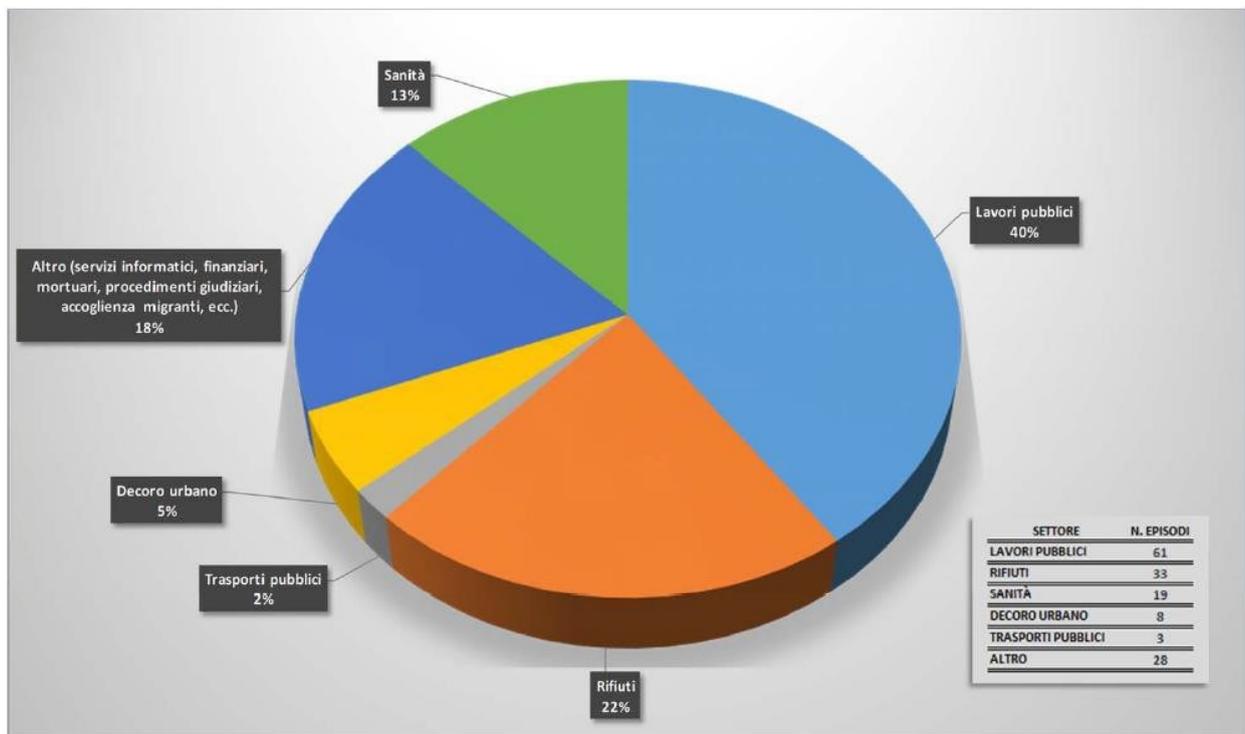
**Tab. 1 - EPISODI DI CORRUZIONE 2016-2019**



**Tab. 2 - AMBITO DELLA CORRUZIONE**

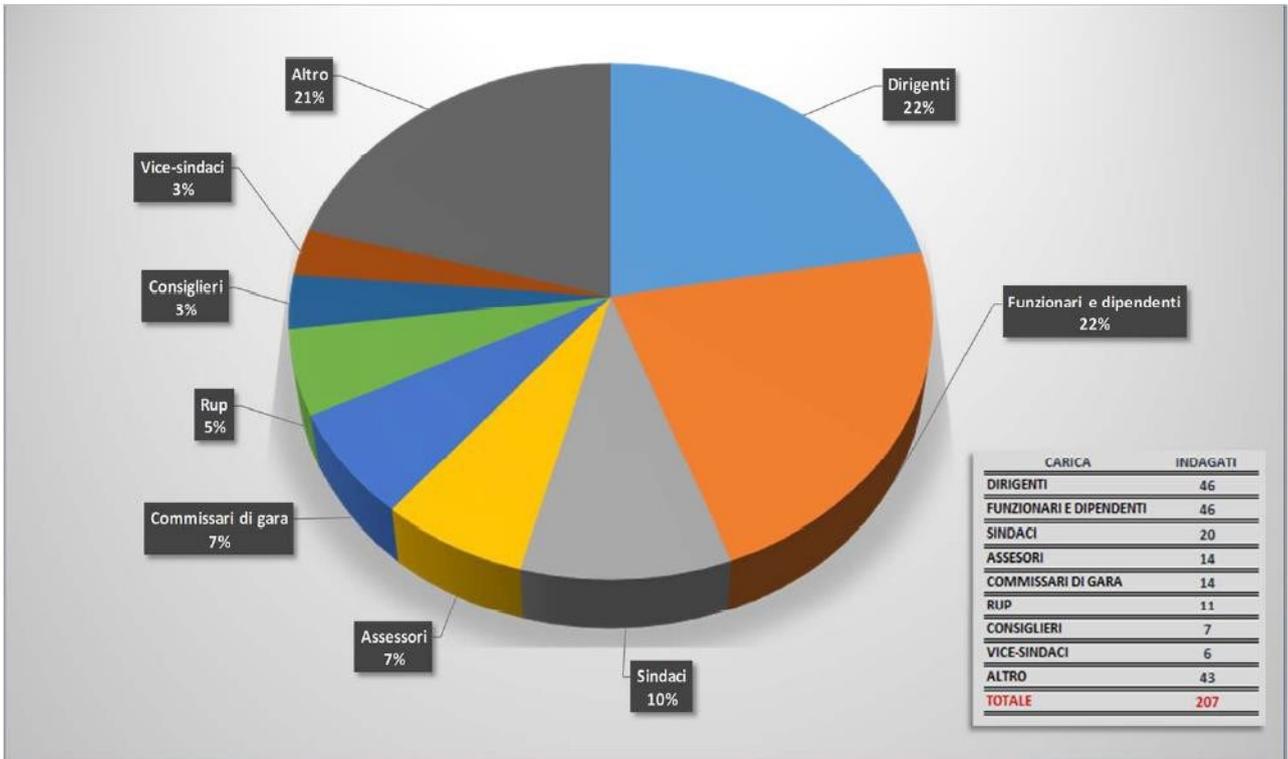


**Tab. 3 - SETTORI PIÙ COLPITI**

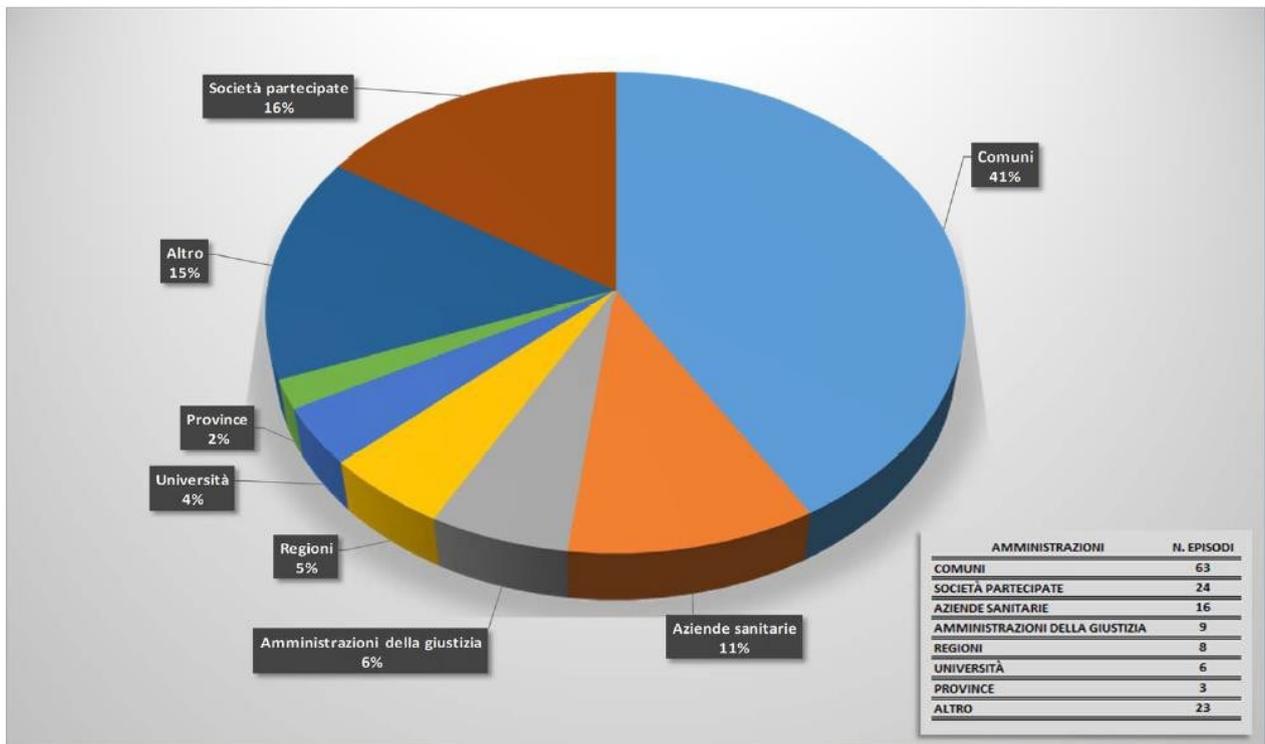


SETTORE	N. EPISODI
LAVORI PUBBLICI	61
RIFIUTI	33
SANITÀ	19
DECORO URBANO	8
TRASPORTI PUBBLICI	3
ALTRO	28

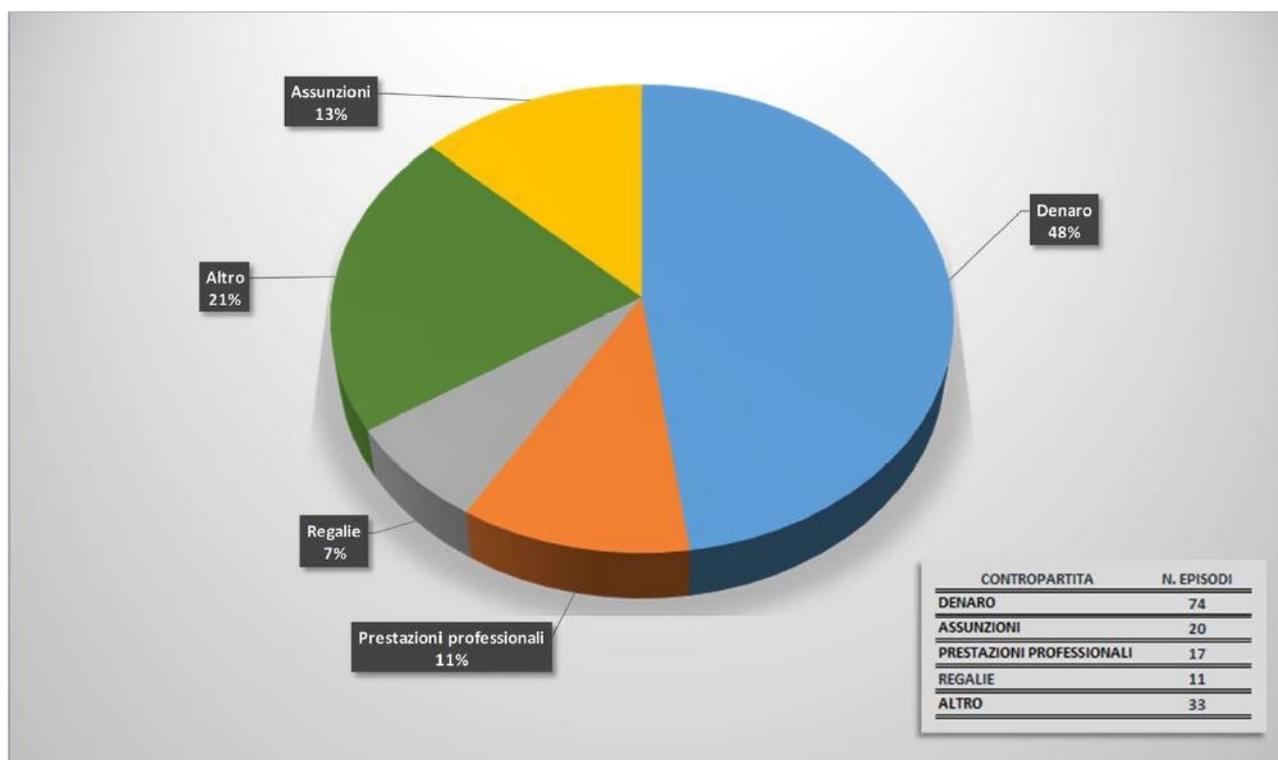
**Tab. 4 - TIPOLOGIA DEGLI INDAGATI**



**Tab. 5 - AMMINISTRAZIONI COINVOLTE**



Tab. 6 - CONTROPARTITA DELLA CORRUZIONE



## Anno 2020. Emergenza Legalita' e Emergenza sanitaria

**Corruzione.** L'ottavo capitolo della relazione 2020 della direzione nazionale antimafia e antiterrorismo affronta i temi di interesse della Direzione Nazionale Antimafia, tra cui quello della corruzione. A conferma di un trend ormai consolidato, la DNA ribadisce che la criminalità organizzata preferisce "negoziare" con i legittimi attori in campo invece di usare metodi tipicamente mafiosi, ovvero sempre meno ricorre alla forza e alla violenza.

"I sodalizi mafiosi infatti - recita una nota della DNA - si sono mossi verso una sistematica e progressiva occupazione del mercato legale, manifestando una crescente attitudine a sviluppare le attività illecite in ambiti imprenditoriali, ove riciclano le imponenti risorse economiche che derivano dagli affari criminali. Naturalmente continuando nella gestione dei tradizionali affari criminali quali il traffico di stupefacenti, il commercio di armi, il contrabbando, la contraffazione, le estorsioni".

**Appalti e opere pubbliche** sono l'ambito di interesse delle mafie, che attraverso la leva corruttiva e la collusione mirano a consolidare un sistema di relazioni forti. Buona parte dell'espansione dei clan passa per gli affidamenti pubblici. **Infiltrare le amministrazioni locali**, garantendosi l'assegnazione di opere pubbliche, non rappresenta quindi solo

un'occasione per generale profitti. Il fenomeno rappresenta contemporaneamente uno degli strumenti fondamentali per rafforzare il controllo del territorio e acquisire consenso sociale.

Questo è ancora più vero nel contesto economico attuale, **condizionato dall'emergenza Covid-19**. Infatti, oggi più di prima "l'impresa che risulta affidataria, o che partecipa ad una commessa pubblica, è in grado di generare importanti ricadute sul tessuto sociale". Tutto questo si traduce in distribuzione di posti di lavoro, gestione di contratti di noleggi e forniture e quindi nella capacità di "fidelizzare" un numero elevato di persone.

Tuttavia è emerso che non sono solo le cosche a offrire i propri servizi, bensì sono **gli stessi candidati a cercare il sostegno dei clan**, mettendosi totalmente a disposizione del sodalizio. L'appoggio mafioso viene visto come determinante nella competizione elettorale. A conferma di questo trend crescente ci sono numerosi procedimenti. Uno su tutti l'indagine Geena della Direzione Distrettuale Antimafia di Torino, che ha documentato l'appoggio dei clan a diversi candidati autonomisti nelle elezioni amministrative dei Comuni di Aosta e di Saint Pierre, tanto da arrivare per quest'ultimo allo scioglimento per infiltrazioni mafiose.

**I sistemi di affidamento.** Le organizzazioni mafiose tendono a sfruttare la vulnerabilità dei politici o dei funzionari preposti all'aggiudicazione delle gare, "sensibili" ai meccanismi corruttivi e collusivi. Più raramente si passa all'intimidazione. Ma l'illegalità - come emerge dalla nota della DDA - non si ferma al solo affidamento dell'opera, ma riguarda anche la qualità del servizio fornito. Nella maggior parte dei casi la fornitura è scadente, quando non del tutto mancante; la realizzazione dell'opera è spesso inidonea e non corrisponde agli standard richiesti.

**Gli appalti vengono pilotati** in vario modo, sfruttando la compiacenza di funzionari pubblici, che risparmiano tempo e inventiva ai clan nel ricorrere a tecniche di manipolazione particolarmente sofisticate. Tra quelle più frequenti ci sono:

- capitolati redatti in modo da inserire specifiche caratteristiche possedute soltanto dall'impresa che si intende favorire;
- formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici;
- offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara;
- cartelli di imprese basati su un accordo di desistenza, deliberatamente orientato a favorire l'aggiudicazione, a rotazione, nei confronti di una di esse;
- adozione sistematica di procedure di rinnovo, o anche di procedure negoziate, creandone artatamente i presupposti come, ad esempio, l'assoluta urgenza;
- varianti in corso d'opera attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state aggiudicate grazie a fortissimi ribassi.

A confermare quanto sopra descritto, c'è ad esempio l'indagine "Cumbertazione" della DDA di Reggio Calabria che ha dimostrato come per una molteplicità di gare bandite da Comuni calabresi vigeva un accordo di cartello, a cui avevano aderito oltre 60 imprese, che regolava "l'aggiudicazione degli appalti tenendo conto degli interessi delle varie famiglie di 'ndrangheta in tutta la regione".

**Il capitale sociale delle organizzazioni mafiose.** La capacità delle organizzazioni mafiose di costruire reti di relazioni con soggetti appartenenti a diverse realtà e classi sociali si è sempre più affinata. È una rete di relazioni destinata ad accrescersi continuamente, in quanto la interazione del mafioso con un imprenditore, un politico o un professionista genera ulteriori contatti ed alimenta così il "capitale sociale" della mafia. In recenti procedimenti è emersa la sistematica affiliazione alla massoneria di alcuni associati, specificamente finalizzata ad avvicinare soggetti che ricoprono ruoli di rilievo nella società, pronti a scendere a patti con le famiglie criminali.

### **Criminalità finanziaria ed emergenza covid-19**

Dalla 'ndrangheta a Cosa nostra, dalla Camorra alla mafia Garganica i clan, anche radicati nelle regioni del Nord d'Italia, stanno allungando i tentacoli non solo sulla compravendita di forniture e servizi sanitari, ma **anche direttamente sui finanziamenti messi a disposizione dallo Stato nei diversi provvedimenti licenziati dal governo con finalità di introdurre liquidità e ristori ai settori particolarmente colpiti** dalla crisi indotta dall'emergenza sanitaria in atto.

Nella relazione la DNA evidenzia come le organizzazioni criminali abbiano mantenuto un apparente basso profilo nel gestire le attività illecite, cercando "di proporsi come fornitori di generi di prima necessità nell'ambito di iniziative pseudo-caritatevoli per acquisire e/o consolidare il consenso degli strati più popolari delle comunità cittadine".

Ma dietro questa facciata di apparente immobilismo - avverte la nota della Direzione Nazionale Antimafia - non si sono mai fermati i soliti business, a cui si aggiungono nuove esplorazioni finalizzate a mettere direttamente le mani sul "gettito monetario e dei cospicui contributi che l'Autorità di Governo e l'Unione Europea, hanno deciso di stanziare destinare, nell'ambito di un piano pluriennale, alle imprese e a tutti i settori produttivi del Paese".

Le mafie guardano lontano nello spazio e nel tempo, con una straordinaria capacità di ampliare gli orizzonti operativi e strategici nell'indirizzare quantità ingenti di denaro di provenienza illecita verso nuove opportunità derivanti dalla post-epidemia, quali quelle offerte dal settore sanitario, dalle forniture medicali, ma anche quelle offerte dai più tradizionali settori dell'edilizia, del turismo, della grande distribuzione, del comparto scolastico, ecc..".

Per questo - avverte la DNA - bisogna rivolgere particolare attenzione alla fase di pre-investigazione, mettendo in atto strategie in materia di contrasto patrimoniale della criminalità organizzata, al fine di individuare quelle "pedine umane che sempre più spesso non si identificano nel mafioso tout court ma si ritrovano in quei circoli affaristico-politici, composti sovente da pezzi della burocrazia istituzionale in grado di agevolare, anche per il tramite di processi corruttivi, la realizzazione degli interessi e degli obiettivi illeciti perseguiti dall'organizzazione criminale".

## 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

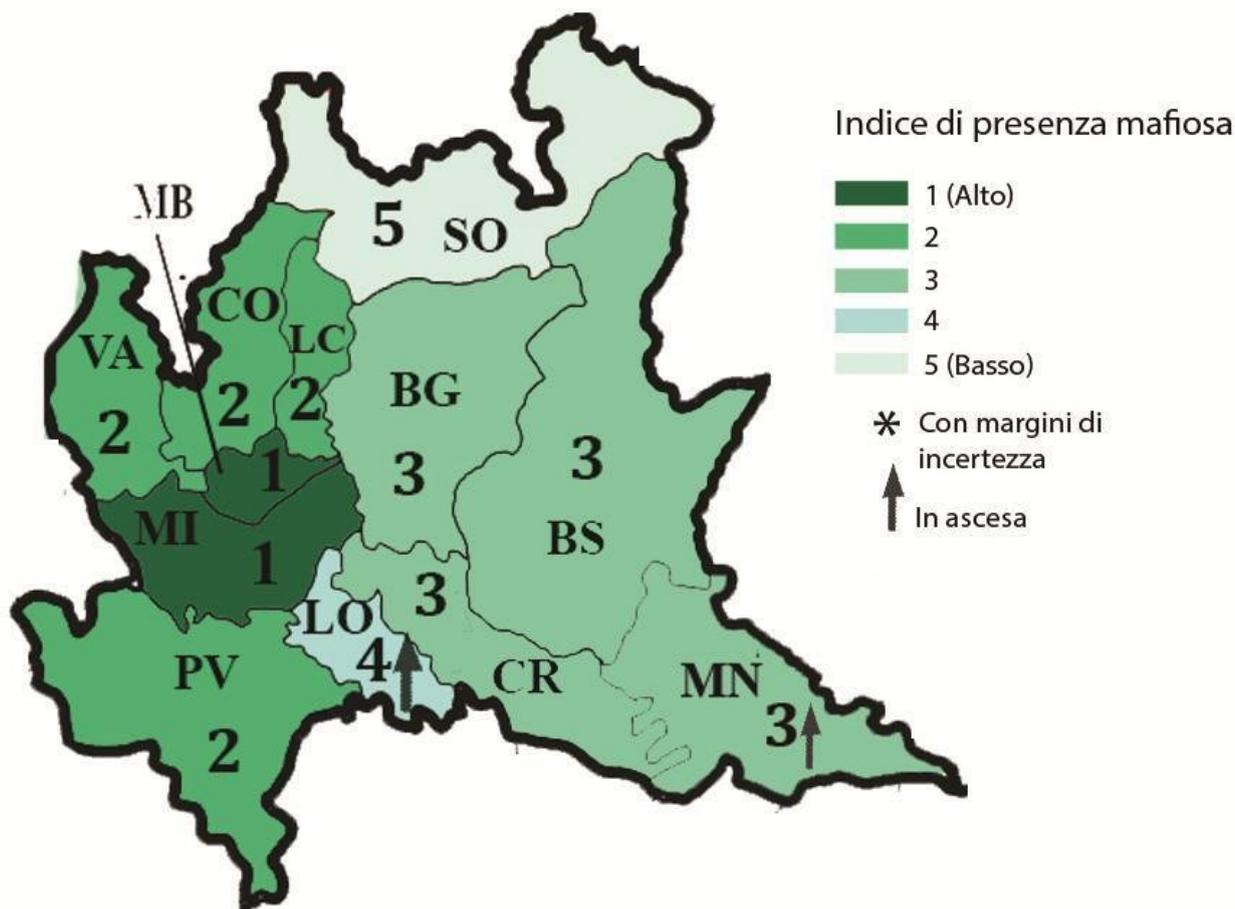
(3) Marta Chiavari, *La quinta mafia*, Milano, Ponte alle Grazie, Milano, 2011

Ebbene, questa indubbia, robusta tendenza ha fatto sì che per molto tempo le provincie 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 istaurato 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**

L'Amministrazione, con decreto presidenziale n. 102 del 21/6/2018, ha ridefinito la struttura organizzativa dell'ente secondo un nuovo assetto che favorisce i processi di integrazione e gestione unitaria delle materie che costituiscono i riferimenti centrali dell'operatività dell'ente stesso, con lo scopo di alimentare sinergie ed economie di scala ed il miglior utilizzo delle risorse professionali disponibili.

La nuova macrostruttura prevede un'organizzazione complessivamente articolata in cinque aree, a cui sono assegnati complessivamente 16 servizi in posizione organizzativa. In staff al Segretario generale, inoltre, sono collocati altri cinque servizi in posizione organizzativa caratterizzati da operatività di carattere trasversale.

Ai sensi dell'art. 10 del vigente Regolamento degli uffici e dei servizi, con l'approvazione del Peg 2021 - 2023 si conferma l'organizzazione esistente, in quanto coerente con le esigenze di risorse legate al perseguimento degli obiettivi di periodo ed alla realizzazione dei progetti e dei piani di lavoro.

A partire dal giorno 1° Marzo 2021, in seguito alla cessazione del rapporto di lavoro per mobilità presso altro ente della Dott.ssa Barbara Faroni, i servizi dell'Area 1-Funzioni

Regionali Delegate, Istruzione - Edilizia Scolastica - Pari Opportunità sono assegnati, ad interim, ai seguenti dirigenti:

- Ufficio procedimenti disciplinari e Servizio Edilizia, edifici scolastici e sicurezza affidati alla Dr.ssa Gloria Vanz;
- Servizio turismo, cultura, sport e Servizio programmazione rete scolastica, formazione professionale, controllo discriminazioni in ambito occupazionale - promozione pari opportunità - politiche sociali affidati alla Dr.ssa Camilla Arduini;
- Servizio mercato del lavoro e politiche attive - CPI affidato alla Dr.ssa Barbara Faroni;
- Servizio Opere del sistema portuale mantovano - Navigazione affidato al Dr. Maurizio Sacchi.

STRUTTURA	Codice Area - centro di responsabilità	Codice Servizio - responsabile di procedura	Responsabile Cognome
<b>AREA DIREZIONE ENTE</b>	<b>SG</b>	<b>SG</b>	<b>SACCHI</b>
Servizio Affari generali e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali	SG	A1	PAPARELLA
Servizio gestione del personale e formazione	SG	A2	GAVIOLI
Servizio Avvocatura	SG	A3	PERSEGATI
Servizio Sistemi Informativi innovazione sviluppo	SG	B1	ZANIBONI
Servizio pianificazione strategica - controllo di gestione - raccolta ed elaborazione dati - partecipate	SG	C	RIGHI
<b>AREA 1 FUNZIONI REGIONALI DELEGATE - ISTRUZIONE EDILIZIA SCOLASTICA - PARI OPPORTUNITA'</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>Fino al 28/02/2021 FARONI dal 01/03/2021 Assegnazione ad interim ai dirigenti sotto indicati ARDUINI FARONI VANZ SACCHI</b>
Ufficio procedimenti disciplinari	A	A	VANZ (interim)
Servizio turismo, cultura, sport	A	43	Dir. Interim ARDUINI P.O. SBRAVATI
Servizio programmazione rete scolastica, formazione professionale, controllo discriminazioni in ambito occupazionale - promozione pari opportunità - politiche sociali	A	72	Dir. Interim ARDUINI P.O. MAGNANI
Servizio mercato del lavoro e politiche attive - CPI	A	44	Dir. FARONI P.O. PICCININI
Servizio Edilizia, edifici scolastici e sicurezza	A	65	Dir. Interim VANZ P.O. LUI
Servizio Opere del sistema portuale mantovano - Navigazione	A	85	Dir. Interim SACCHI P.O. NEGRINI

<b>AREA 2 ECONOMICO FINANZIARIA</b>	<b>03</b>	<b>03</b>	<b>ARDUINI</b>
Servizio contabilità, tributi ed altre entrate – analisi e gestione debito	03	32	MILLETTI
<b>AREA 3 TERRITORIO - APPALTI - PATRIMONIO</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>VANZ</b>
Servizio Economato Provveditorato e Patrimonio	62	33	CRUCIATO
Servizio Unico Appalti e centrale di committenza	62	67	TOSI
Servizio Pianificazione territoriale, attività estrattive. Vigilanza ittico venatoria	62	82	MOLINARI
<b>AREA 4 TUTELA E VALORIZZAZIONE DELL'AMBIENTE</b>	<b>08</b>	<b>08</b>	<b>SACCHI (interim)</b>
Servizio Acque e suolo e protezione civile	08	22	BELLINI
Servizio Inquinamento Rifiuti, SIN - AIA	08	21	GALEAZZI
Servizio Energia parchi e natura VIA-VAS	08	86	RIZZINI
<b>AREA 5 LAVORI PUBBLICI E TRASPORTI</b>	<b>05</b>	<b>05</b>	<b>COVINO (t.d.)</b>
Servizio Progettazione strade, ponti e strutture complesse	05	51	
Servizio gestione e manutenzione strade provinciali – Regolazione circolazione stradale	05	53	BETTONI
Servizio programmazione OOPP – ciclabili - sicurezza stradale - Pianificazione servizio di trasporto provinciale – Autorizzazioni e controllo in materia di trasporto privato	05	84	AGOSTI
Servizio unico espropri -concessioni - pubblicità stradali e autoparco	05	64	FLORA

### Legenda

strutture con a capo un dirigente
strutture con a capo un titolare di Posizione Organizzativa

## 1.4 Contesto interno - Esito del monitoraggio su eventi sentinella e applicazione delle misure

In sede di stesura dell'aggiornamento al piano sono stati acquisiti, a cura dei dirigenti di Area, dati e informazioni volte ad individuare eventuali situazioni a rischio, anomalie, fenomeni di maladministration o eventi sentinella da cui possono emergere situazioni critiche da sottoporre ad analisi e a valutazione del rischio al fine di adottare misure preventive appropriate a neutralizzarne la realizzazione.

Gli esiti del monitoraggio hanno evidenziato una complessiva attuazione delle misure e delle normative che attengono al corretto trattamento delle attività e delle procedure a cura delle aree e delle strutture organizzative dell'ente. In particolare è emerso un contenzioso in materia di appalti e contratti esiguo, quasi nullo. I pochissimi casi di ricorso presentati avverso provvedimenti di conclusione delle procedure concorsuali e/o di affidamento contrattuale hanno avuto esito a favore dell'ente, o con sentenza o in sede cautelare. Anche con riferimento all'applicazione di sanzioni disciplinari a carico di dipendenti dell'ente, a fronte di comportamenti scorretti o lesivi delle norme del codice di comportamento, emerge un tendenziale rispetto delle norme di condotta e delle prassi organizzative adottate. Le sporadiche situazioni di violazione o devianza emerse, si riferiscono a casi di eccezione, legati a situazioni personali, individuate e monitorate.

Si riscontra una maggiore sensibilità e attenzione ai temi della legalità e della buona amministrazione, a cura delle strutture organizzative, anche grazie all'atteggiamento attivo e propositivo della Dirigenza e del personale in posizione organizzativa. Nell'ultimo semestre, anche alla luce delle risultanze dei controlli successivi, si è evidenziato un tendenziale progressivo adeguamento agli standard procedurali e performativi richiesti, nel rispetto dei principi di legalità, parità di trattamento, trasparenza, chiarezza delle procedure e dei contenuti, attenzione alla partecipazione al procedimento da parte degli interessati, programmazione dei controlli a campione, attenzione alla tempestività delle risposte e dei servizi erogati.

Anche le segnalazioni di gravi inadempienze contrattuali da parte dei contraenti con l'amministrazione risultano essere correttamente gestite e limitate numericamente rispetto alla complessità dei contratti gestiti dall'ente.

### **1.5 Contesto interno - Avvocatura della Provincia**

L'ente è dotato di un servizio Avvocatura, disciplinato con regolamento approvato con delibera CP n.112 del 30 ottobre 2015, costituito per la trattazione delle cause e degli affari legali dell'Ente ai sensi dell'art.23 della L.31 dicembre 2012 n.247, con due avvocati Cassazionisti.

Si tratta di una struttura consolidata negli anni, che svolge attività di consulenza e di difesa in giudizio dell'Amministrazione, mediante avvocati interni dedicati e specializzati, con l'effetto di orientare la corretta attività amministrativa dell'Ente nel rispetto della legalità e di fungere da deterrente rispetto ad eventuali pressioni esterne sulla struttura burocratica.

## **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 29 settembre al 18 dicembre 2020.

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 2020/2022 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

inviando 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 e decreti presidenziali, da ultimo con il decreto presidenziale n.118 del 29/10/2020;
- ❑ 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 e da ultimo con decreto presidenziale n.154 del 3/12/2020;
- ❑ piano esecutivo di gestione e piano della performance 2021-2023;
- ❑ 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 2021/2023** 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 2020-2022. 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, in occasione dell'aggiornamento 2020 del piano, 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.

Nel corso dell'aggiornamento 2021 del piano di prevenzione della corruzione e trasparenza, è stata approfondita l'analisi delle attività relative al seguente macroprocesso, in collaborazione con il rispettivo dirigente, responsabile di procedimento e istruttori degli ambiti di competenza delle attività oggetto di approfondimento:

processo numero 80: tipologia generale "provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato": gestione dei fondi strutturali nazionali, regionali e di quelli derivanti da progetti finanziati da fondi europei diretti con risorse pubbliche o private.

Dalla disaggregazione delle attività relative al macroprocesso, è stata redatta la tabella

allegata al piano, identificata sotto la lettera E (ALLEGATO E)

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 negli ultimi due anni 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 biennio, 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 di quello successivo) 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"**.

### Criteri di valutazione

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

## **definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.**

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):

<b>Livello di rischio</b>	<b>Sigla corrispondente</b>
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 "generalì" 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 "specifiche".

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

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

In attuazione del principio di semplificazione, automazione e standardizzazione delle procedure, è stata acquisita una piattaforma (sportello polifunzionale), in cui sono gestite le richieste di accesso documentale, civico e civico generalizzato, attiva dallo scorso 22 febbraio.

La piattaforma permette al cittadino, identificato con SPID, o carta nazionale dei servizi o carta regionale dei servizi, di presentare l'istanza in modalità guidata, fornendo le informazioni sul responsabile del procedimento, le modalità di presentazione della domanda, i tempi di risposta, i rimedi per impugnare eventuali provvedimenti di diniego, il sostituto in caso di inerzia, il domicilio digitale.

La piattaforma consente al cittadino di usufruire di un'area riservata in cui acquisire le informazioni relative all'invio della domanda, al numero di protocollo acquisito, allo stato di avanzamento della procedura.

La piattaforma permette di alimentare i dati del registro delle domande di accesso che deve essere pubblicato sul sito istituzionale, sezione amministrazione trasparente.

## 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.

Ogni area ha dato puntuale attuazione alle disposizioni organizzative sulla gestione delle procedure di accesso agli atti.

Con l'introduzione di un sistema di gestione digitale delle istanze di accesso ogni area/servizio ha partecipato, con il personale individuato, a un percorso formativo sul gestionale dedicato, al fine di lavorare le pratiche pervenute all'interno del back-office.

**DISPOSIZIONE DI SERVIZIO:** ogni dirigente e responsabile di po dovrà dare puntuale attuazione alla gestione digitale delle istanze di accesso agli atti nella piattaforma di back-office dedicata, collaborando alla tempestiva conclusione delle procedure di 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 in modalità digitale;

**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, liquidazione di incentivi tecnici, varianti contrattuali) 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.

## 1.6 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)	2021-2023	SI	"DUP 21-23" Delibera di consiglio n. 33 del 2/11/2020 e succ.modif.

Programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39 decreto legislativo 449/1997)	2021-2023	NO	Decreto presidenziale n.114 del 22/10/2020
Piano della performance triennale (art. 10 decreto legislativo 150/2009)	2020-2022	SI	Decreto presidenziale n. 29 del 31/03/2020 e succ.modif.
Piano triennale delle azioni positive per favorire le pari opportunità (art. 48 decreto legislativo 198/2006)	2020-2022	SI	Decreto presidenziale n.148 del 26/11/2020
Programmazione triennale dei LLPP (art. 21 del decreto legislativo 50/2016)	2021-2023	SI	Decreto presidenziale n.99 del 1°/10/2020 Delibera di consiglio n.46 del 30/11/2020 Delibera di consiglio n.33 del 2/11/2020
Programmazione biennale delle forniture e servizi (art. 21 del decreto legislativo 50/2016)	2021-2023	SI	"DUP '21-'23" Delibera di consiglio n.33 del 2/11/2020

### Programmazione operativa annuale:

Documento di programmazione triennale	Periodo	Obbligatorio	Atto di approvazione
Bilancio annuale (art. 162 e ss. TUEL)	2021	SI	Delibera di Consiglio n. 46 del 30/11/2020
Piano esecutivo di gestione (art. 169 TUEL)	2020	SI	Decreto presidenziale n. 29 del 31/03/2020
Piano degli obiettivi (art. 108 TUEL)	2020	SI	Decreto presidenziale n. 29 del 31/03/2020 e succ.modif
Programma degli incarichi di collaborazione (art. 3 co. 55 legge 244/2007)	2021	SI	Delibera di Consiglio n.5 del 15/02/2021
Dotazione organica e ricognizione annuale delle situazioni di soprannumero o di eccedenza del personale (artt. 6 e 33 decreto legislativo 165/2001)	2021	SI	Decreto n. 9 del 30/01/2020
Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni degli immobili (art. 58 DL 112/2008)	2021	SI	Delibera di Consiglio n.5 del 15/02/2021
Elenco annuale dei LLPP (art. 21 decreto legislativo 50/2016)	2021	SI	Delibera di consiglio n.33 del 2/11/2020

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

- la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
- 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 pubblicano, 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 trasparenza 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 in amministrazione trasparente, nella sezione trasparenza 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 2020 è stato organizzato n.1 intervento formativo rientrante nelle finalità di rafforzare e migliorare il livello di correttezza e legalità dell'azione amministrativa:

- Aggiornamento del codice di comportamento di ente - corso rivolto a tutto il personale - dipendenti partecipanti n.165.

Il grado di interesse e di soddisfazione dei partecipanti al corso 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 esposte 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](http://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](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

Tra le misure di prevenzione della corruzione, i codici di comportamento rivestono un ruolo fondamentale, costituendo lo strumento che più si presta a regolare le condotte dei funzionari e ad orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in stretta connessione con il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il Codice di comportamento adottato dall'Ente andrà aggiornato sulla base delle "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche" approvate dall'Autorità nazionale anticorruzione, con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020. L'Autorità fornisce indirizzi interpretativi e operativi volti a:

- A) precisare il contenuto di alcuni strumenti già esistenti e chiarire i rapporti tra il Codice di comportamento e altri atti organizzativi dell'Ente, al fine di realizzare una migliore cura dell'interesse pubblico e garantire la piena realizzazione delle misure volte alla prevenzione della corruzione;
- B) orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento con contenuti più coerenti e conformi al contesto di ogni singola amministrazione.

Si indicano, di seguito, le attività da attuare al fine di aggiornare il contenuto del Codice di Comportamento e potenziare gli strumenti già in essere presso l'Ente per garantire la piena ed efficace applicazione del presente Piano.

### A)

- potenziamento delle misure che limitano l'accesso o la permanenza nell'ufficio/incarico: precisato che non spetta ai codici di comportamento introdurre misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici tese a limitare l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche o lo svolgimento delle attività di ufficio/incarico (in quanto riservate alla legge o a fonti normative autorizzate) sarà necessario disciplinare un "dovere di dichiarazione" in capo ai dipendenti che si trovino in particolari situazioni derivanti da procedimenti penali o disciplinari in corso o che ravvisino un conflitto di interessi anche solo potenziale.

Andrà valutata, ad esempio, l'opportunità di inserire nei codici di comportamento il dovere dei dipendenti interessati da procedimenti penali di segnalare immediatamente l'avvio di tali procedimenti o quella di introdurre in capo ai dirigenti l'obbligo di comunicare tempestivamente l'insorgere di cause di incompatibilità dell'incarico, oltre allo specifico dovere di dichiarazione di cui all'art. 20 del D.lgs. n. 33/2013.

- collegamento tra il codice di comportamento e il PTPCT: nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione occorrerà individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure. Questa previsione si traduce nella preliminare necessità che, nell'adozione del Codice di comportamento, l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT. Di conseguenza, i doveri di comportamento dei dipendenti andranno correlati e finalizzati, nella maniera ritenuta più opportuna, all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste dall'Amministrazione.

- coordinamento tra il Codice di comportamento ed il sistema di valutazione e misurazione della performance: in fase di progettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance si dovrà prevedere che la violazione al Codice di comportamento incida negativamente sulla valutazione della performance, a prescindere dal livello di raggiungimento degli altri risultati, oppure, in sede di pianificazione annuale della performance, si potranno valorizzare quelle norme del Codice di comportamento che fanno riferimento al dovere di operare in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità dell'azione amministrativa. I doveri di comportamento da ultimo citati, andrebbero declinati in specifici comportamenti suscettibili di essere premiati in sede di incentivazione. In riferimento all'attività dei dirigenti, inoltre, tale previsione dovrà essere declinata in un apposito obiettivo da perseguire.
- sviluppo di un sistema completo di valori fondamentali, in relazione alla specificità dell'Amministrazione, in grado di rappresentare all'esterno i comportamenti che l'Amministrazione stessa richiede ai propri dipendenti e collaboratori, garantendo una maggiore trasparenza ed intellegibilità dell'attività pubblica.
- implementazione dell'attività di formazione e sensibilizzazione sui contenuti del Codice di comportamento: si raccomanda un'attività di formazione sui contenuti del Codice, aggiornato alle linee guida ANAC, di cui alla delibera n. 177-2020, rivolta a tutto il personale e successivamente un'attività di formazione più specifica e settoriale, che andrà programmata soprattutto con riferimento ai dipendenti interessati ad attività a più elevato rischio corruzione

## B)

Si indicano, di seguito, ripartite per gli ambiti generali individuati dal Codice nazionale di comportamento, le direttrici da seguire per specificare ed integrare maggiormente il contenuto dei doveri dei pubblici dipendenti.

Prevenzione dei conflitti di interesse, reali o potenziali:

- l'art. 5 del Codice di comportamento rubricato "*Partecipazione ad associazioni e organizzazioni*", andrà integrato con l'individuazione degli ambiti di interesse che possono interferire con l'attività degli uffici, allo scopo di rendere più semplice la identificazione delle adesioni soggette all'obbligo di comunicazione. Tale dovere di comunicazione, inoltre, potrebbe essere collegato al potere dell'Amministrazione di adottare tutte quelle misure che si rendessero necessarie per prevenire la possibilità che l'adesione all'associazione/organizzazione, in sé stessa lecita e libera, possa dare luogo a situazioni di conflitto di interesse reale o potenziale.
- l'art. 6 del Codice di comportamento rubricato "*Obblighi di comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse*" andrà integrato con la definizione dei modi con cui rendere le dichiarazioni in questione, con l'indicazione di una soglia minima di rilevanza delle attività di collaborazione retribuita pregressa o degli interessi attuali da ricomprendere nella dichiarazione, con la previsione di effettuare verifiche, con l'introduzione del dovere di comunicare tempestivamente eventuali variazioni delle dichiarazioni già presentate, con la previsione di un coinvolgimento del RPCT per rimuovere situazioni di conflitto di interesse aventi carattere strutturale ovvero generalizzata e permanente.
- l'art. 14 del Codice di comportamento rubricato "*Contratti e altri atti negoziali e rapporti*

*privati del dipendente*”, andrà ulteriormente specificato con riferimento all’evoluzione della normativa in materia di contratti pubblici ed in particolare delle previsioni contenute nell’art. 42 del D.Lgs. n. 50/2016. Sull’argomento è intervenuta anche ANAC con la delibera 494 del 5 giugno 2019 recante le linee guida in materia di “Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici” alla quale si rimanda per un approfondimento.

In questa sede si fornisce una definizione del conflitto di interesse rilevante, ai sensi dell’art. 42 del D.lgs. n. 50/2016, e si indicano le misure che devono essere adottate dalla stazione appaltante in presenza di tale situazione.

#### Definizione del conflitto di interesse ex art. 42 del D.lgs. n. 50/2016

Il conflitto di interesse individuato all’articolo 42 del codice dei contratti pubblici è la situazione in cui la sussistenza di un interesse personale in capo ad un soggetto operante in nome o per conto della stazione appaltante che interviene a qualsiasi titolo nella procedura di gara o potrebbe in qualsiasi modo influenzarne l’esito è potenzialmente idonea a minare l’imparzialità e l’indipendenza della stazione appaltante nella procedura di gara. In altre parole, l’interferenza tra la sfera istituzionale e quella personale del funzionario pubblico, si ha quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio siano adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l’interesse pubblico.

Oltre alle situazioni richiamate dall’articolo 42, il conflitto di interesse sussiste nei casi tipizzati dal legislatore nell’articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 16 aprile 2013, n. 62, ivi compresa l’ipotesi residuale, già indicata, di esistenza di gravi ragioni di convenienza. L’interesse personale dell’agente, che potrebbe porsi in contrasto con l’interesse pubblico alla scelta del miglior offerente, può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell’azione amministrativa. Tale interesse deve essere tale da comportare la sussistenza di gravi ragioni di convenienza all’astensione, tra le quali va considerata il potenziale danno all’immagine di imparzialità dell’amministrazione nell’esercizio delle proprie funzioni. Il vantaggio economico finanziario si può realizzare in danno della stazione appaltante oppure a vantaggio dell’agente o di un terzo senza compromissione dell’interesse pubblico. In tal caso, il bene danneggiato è l’immagine imparziale della pubblica amministrazione. L’interesse economico finanziario non deve derivare da una posizione giuridica indifferenziata o casuale, quale quella di utente o di cittadino, ma da un collegamento personale, diretto, qualificato e specifico dell’agente con le conseguenze e con i risultati economici finanziari degli atti posti in essere. Le situazioni di conflitto di interesse non sono individuate dalla norma in modo tassativo, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall’articolo 97 della Costituzione, quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite.

#### Attività di verifica della stazione appaltante

Il soggetto che ritenga di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi rispetto alla specifica procedura di gara e alle circostanze conosciute che potrebbero far insorgere detta

situazione, deve rendere una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000. La dichiarazione, resa per quanto a conoscenza del soggetto interessato, ha ad oggetto ogni situazione potenzialmente idonea a porre in dubbio la sua imparzialità e indipendenza. La dichiarazione è rilasciata al responsabile del procedimento. Il RUP rilascia la dichiarazione sui conflitti di interesse al soggetto che lo ha nominato e/o al superiore gerarchico.

L'amministrazione provvede al protocollo, alla raccolta e alla conservazione delle dichiarazioni acquisite, nonché al loro tempestivo aggiornamento in occasione di qualsivoglia variazione sopravvenuta dei fatti dichiarati all'interno del fascicolo relativo alla singola procedura.

Il responsabile dell'ufficio di appartenenza del soggetto interessato o, nel caso di dirigente, il superiore gerarchico, è chiamato a valutare, in contraddittorio con il dichiarante, se la situazione segnalata o comunque accertata realizzi un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa. In particolare, occorre valutare se la causa di astensione sia grave e metta in pericolo l'adempimento dei doveri di integrità, indipendenza e imparzialità del dipendente, considerando, altresì, il pregiudizio che potrebbe derivare al decoro e al prestigio dell'amministrazione di appartenenza. Nel caso in cui il responsabile dell'ufficio di appartenenza del soggetto interessato accerti la sussistenza di un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa, provvede ad affidare il procedimento ad un diverso funzionario dell'amministrazione oppure, in carenza di idonee figure professionali, lo avoca a sé stesso. Inoltre, tenuto conto della natura e dell'entità del conflitto di interesse, del ruolo svolto dal dipendente nell'ambito della specifica procedura e degli adempimenti posti a suo carico, può adottare ulteriori misure che possono consistere: 1. nell'adozione di cautele aggiuntive rispetto a quelle ordinarie in materia di controlli, comunicazione, pubblicità; 2. nell'intervento di altri soggetti con funzione di supervisione e controllo; 3. nell'adozione di obblighi più stringenti di motivazione delle scelte adottate, soprattutto con riferimento alle scelte connotate da un elevato grado di discrezionalità.

I controlli delle dichiarazioni sostitutive sono effettuati a campione. Il controllo, inoltre, viene avviato in ogni caso in cui insorga il sospetto della non veridicità delle informazioni riportate o in caso di segnalazione da parte di terzi. I controlli sono svolti in contraddittorio con il soggetto interessato mediante utilizzo di banche dati, informazioni note e qualsiasi altro elemento a disposizione della stazione appaltante.

#### Rapporti con il pubblico

- l'art. 12 del Codice di comportamento rubricato "*Rapporti con il pubblico*", andrà integrato, con riferimento all'attività degli uffici che hanno un maggior rapporto con il pubblico, con il dovere di impiegare un linguaggio chiaro e comprensibile.

#### Correttezza e buon andamento del servizio

-l'art. 11 del Codice di comportamento rubricato "*Comportamento in servizio*" andrà integrato e aggiornato con il divieto per il dipendente dal rendere pubblico, con qualunque mezzo, compresi il web, i social network, i blog o i forum, commenti, informazioni, e/o foto/video/audio che possano ledere l'immagine dell'Amministrazione, l'onorabilità dei colleghi, nonché la riservatezza o la dignità delle persone.

## Collaborazione attiva dei dipendenti per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione

- L'Amministrazione dovrà, con riferimento alle specifiche aree di rischio individuate al proprio interno e alle misure introdotte, enunciare specifici doveri di comportamento, declinati sulle indagini di contesto interno ed esterno dei diversi ambiti di attività, volti a prevenire la corruzione nonché i fatti e le condizioni ad essa prodromici.

### **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 alla luce delle linee guida 177-2020. 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.

Il 3 settembre 2020 è entrato in vigore il nuovo Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità, di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro (all'art. 54 bis del Decreto legislativo n. 165/2001).

Con il nuovo testo si è provveduto a modificare l'intera struttura del Regolamento per consentire all'Autorità Nazionale Anticorruzione di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere e per svolgere un ruolo attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche.

Principali novità:

- sono individuate quattro tipologie di procedimento:
  - il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54 bis);
  - il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54 bis,);
  - il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell'art. 54 bis);
  - il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell'art. 54 bis).
- è stata fornita una nozione di misura ritorsiva più ampia rispetto a quella prevista dal Regolamento previgente (capo I, art. 1 lettera k);
- è stata introdotta un'analitica indicazione degli elementi essenziali della segnalazione di illeciti trasmessa ad Anac ai sensi dell'art. 54 bis, comma 1;
- con riferimento alla disciplina relativa al procedimento sanzionatorio avviato sulla base di comunicazioni di misure ritorsive, si è deciso di introdurre una analitica indicazione degli elementi essenziali delle comunicazioni delle misure ritorsive e di regolamentare la facoltà dell'Ufficio di richiedere integrazioni documentali o informative laddove sia necessario acquisire elementi ulteriori rispetto a quelli contenuti nella comunicazione;
- è stata modificata la fase istruttoria del procedimento sanzionatorio avviato sulla base di comunicazioni di misure ritorsive, prevedendo la partecipazione del *whistleblower* al procedimento sanzionatorio avviato dall'Autorità e snellendo l'articolazione del procedimento stesso;
- è stato regolamentato in maniera puntuale, con riferimento al procedimento sanzionatorio semplificato, il procedimento che l'Autorità può avviare ai sensi dell'art. 54 bis comma 6 secondo periodo;
- previsione secondo cui il *“Regolamento troverà applicazione ai procedimenti sanzionatori avviati successivamente alla sua entrata in vigore”*.

### **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 complementarietà 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:

- C) 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;
- D) individuazione delle figure professionali destinatarie della rotazione: dirigenti; titolari di posizioni organizzative; responsabili di procedimento; addetti ai controlli e verifiche;
- E) 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.

Si indicano di seguito, ulteriori prescrizioni relative all'utilizzo della misura della rotazione ordinaria.

Rotazione e formazione: l'Amministrazione è chiamata a garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dar luogo alla misura. Si suggerisce, pertanto, di implementare una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi al fine di rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività e di privilegiare, per quanto possibile, un'organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore, che nel tempo potrebbe sostituirlo. Si suggerisce, altresì, di favorire la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività così da aumentare le conoscenze professionali di ciascun dipendente.

Misure alternative in caso di impossibilità della rotazione: si suggeriscono misure che, adeguatamente motivate dall'Amministrazione, potrebbero essere utilizzate al fine di evitare il controllo esclusivo dei processi in capo ad alcuni dipendenti, specialmente negli uffici più esposti al rischio corruzione:

- rafforzamento delle misure di trasparenza, anche mediante la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, in relazione al processo per il quale non è stata disposta la rotazione;
- previsione, da parte del dirigente, di misure organizzative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- utilizzo, nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, di meccanismi di condivisione delle fasi procedurali;
- affidamento delle fasi procedurali a più persone, avendo cura che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente a cui competerà l'adozione del provvedimento finale;
- programmazione all'interno di uno stesso ufficio di una rotazione "funzionale" mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una ripartizione delle pratiche secondo un criterio di casualità;
- previsione di una doppia sottoscrizione degli atti da parte del soggetto istruttore e del titolare del potere di adozione dell'atto finale;
- realizzazione, con riferimento ad atti ad elevato rischio, ad una collaborazione tra diversi ambiti (es. lavoro in *team*).

Adeguata programmazione della rotazione: si sottolinea la necessità di una adeguata programmazione della rotazione con l'individuazione dei criteri (es. uffici da sottoporre a rotazione, fissazione della periodicità della misura, caratteristiche della rotazione precisando se sia funzionale o territoriale), delle modalità per assicurare la preventiva ed adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, e con l'applicazione del principio della gradualità.

Monitoraggio e verifica: effettuazione da parte del RPCT di un monitoraggio sull'attuazione della rotazione e sul coordinamento con l'attività di formazione, previa acquisizione di informazioni da parte dei dirigenti circa l'applicazione delle predette misure e le eventuali problematiche riscontrate. Attestazione, da parte del RPCT, all'interno della relazione annuale in materia di anticorruzione, del grado di attuazione di ambedue le misure.

## STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA

Nel corso del 2020 - 2021 (nuovo incarico ad interim alla direzione dell'Area Ambientale; nuovo incarico a tempo determinato per l'Area Lavori Pubblici; sostituzione responsabile posizione organizzativa servizio VIA-VAS parchi natura e del responsabile di posizione organizzativa del servizio manutenzione stradale a seguito di quiescenza del personale titolare dei rispettivi incarichi).

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. |

L'ANAC con le delibere n. 215/2019 e 345/2020 è intervenuta sulla misura della rotazione straordinaria e ha sollecitato le Amministrazioni ad introdurre nei propri PTPCT adeguate indicazioni operative e procedurali volte a consentire una migliore applicazione dell'istituto.

L'Autorità, dopo aver specificato che la rotazione straordinaria è una misura, disposta direttamente dalla legge, di natura non sanzionatoria, dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'Amministrazione, precisa gli elementi della fattispecie nei termini che seguono.

#### Ambito soggettivo di applicazione

Il provvedimento motivato con il quale l'Amministrazione valuta se applicare la misura deve essere obbligatoriamente adottato nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del D.lgs. n. 165/2001 e solo facoltativamente negli altri enti del settore pubblico (enti pubblici economici, enti di diritto privato in controllo pubblico). In entrambi i casi l'Ente deve agire immediatamente dopo avere avuto la notizia dell'avvio del procedimento penale.

Il provvedimento riguarda tutte le figure dirigenziali, compresi gli eventuali dirigenti generali che la legge n. 190/2012 considera rientranti nella categoria di incarichi amministrativi di cui si deve garantire, anche in termini di immagine, l'imparzialità.

In generale possiamo ritenere che l'istituto trovi applicazione a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'Amministrazione: dipendenti, dirigenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato ovvero con contratti a tempo determinato.

Si segnala, con riferimento agli incarichi amministrativi di vertice (es. segretari generali, capi dipartimento o equiparati), conferiti sulla base di un rapporto fiduciario e che di norma possono essere revocati nell'ipotesi di interruzione di quest'ultimo, che l'Amministrazione in luogo della rotazione straordinaria valuterà il persistere o meno del rapporto fiduciario alla luce dei fatti accaduti. In tali ipotesi l'Amministrazione sarà tenuta

ad adottare un provvedimento che potrebbe essere di conferma dell'incarico in attesa della conclusione del procedimento penale o di revoca del medesimo nel caso in cui il rapporto di fiducia, in relazione ai fatti di natura corruttiva, sia venuto meno.

#### Ambito oggettivo di applicazione

Il legislatore non individua gli specifici reati presupposto per l'applicazione dell'istituto ma genericamente rinvia a "condotte di tipo corruttivo".

L'Autorità con le linee guida del 2019, rivedendo la posizione precedentemente assunta, ritiene che l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015, per "fatti di corruzione", possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva", che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art.16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs.165 del 2001.

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta corruttiva del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria. L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a.

Sono comunque fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dai CCNL.

L'istituto della rotazione si ritiene applicabile anche nelle fattispecie in cui la condotta corruttiva sia stata tenuta in altri uffici dell'amministrazione o in una diversa amministrazione rispetto a quella nella quale è occupato il dipendente al momento dell'applicazione della misura.

#### Organo competente all'adozione del provvedimento motivato di rotazione straordinaria

Competente all'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria, nel caso di procedimenti che coinvolgano i responsabili di settore e i titolari di incarico ex art. 110 del D.lgs. n. 267/2000, è il Segretario Generale dell'ente, laddove questi abbia ricevuto apposita delega ex art. 108 del D.lgs. n. 267/2000, altrimenti la competenza è del Presidente.

Nel caso in cui l'avvio dei procedimenti suddetti coinvolga soggetti che ricoprono incarichi amministrativi di vertice o il Segretario Generale, la competenza resta in capo al Presidente della Provincia che ha conferito l'incarico di natura fiduciaria.

Per il rimanente personale dell'ente la misura in questione è adottata dal competente responsabile di settore/area/ripartizione.

In ogni caso viene esclusa la competenza del RPCT.

#### Tempistica ed immediatezza del provvedimento di eventuale adozione della rotazione straordinaria

L'art.16, co. 1, lettera l quater, del d.lgs.165 del 2001, con riferimento alla tempistica del provvedimento richiama la fase di "*avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi*", senza ulteriori specificazioni.

L'Autorità ritiene, rivedendo le indicazioni precedentemente fornite, che tale espressione non possa che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p., in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.

La sopra citata iscrizione nel registro degli indagati, nonché l'avvio di un procedimento

disciplinare per condotte di tipo corruttivo impongono, in via obbligatoria, l'adozione soltanto di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione dispone sull'applicazione dell'istituto, con riferimento a "condotte di natura corruttiva".

Si ribadisce che, ai fini dell'applicazione della norma, l'elemento fondamentale è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene valutata la condotta del dipendente ed eventualmente disposto lo spostamento. Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma vi è un obbligo in capo all'Amministrazione di effettuare una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine ed imparzialità.

Il carattere fondamentale della rotazione straordinaria è la sua immediatezza, pertanto, la valutazione circa l'applicazione della misura deve essere svolta non appena l'Amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale.

L'Amministrazione, ai fini dell'acquisizione delle informazioni necessarie per valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente, potrà utilizzare tutte le fonti disponibili: le notizie rese pubbliche dai media, le comunicazioni del dipendente che abbia avuto cognizione della fattispecie anche attraverso la richiesta di informazioni sulla propria iscrizione ex art. 335 c.p.p. o che sia stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (es. informazione di garanzia, decreto perquisizione, richiesta di proroga delle indagini, richiesta di incidente probatorio).

Il provvedimento che disporrà la rotazione dovrà dare conto in primo luogo della valutazione dell'*an* della decisione ed in secondo luogo della scelta dell'ufficio a cui il dipendente viene destinato. Nei casi di rotazione facoltativa il provvedimento adottato dovrà precisare le motivazioni che hanno spinto l'Amministrazione all'adozione della misura, soprattutto con riferimento alle esigenze di tutela dell'immagine e dell'imparzialità dell'ente.

La valutazione inizialmente compiuta dall'Amministrazione, sulla permanenza in ufficio di un dipendente coinvolto in un procedimento penale, andrà ripetuta all'esito degli accertamenti compiuti dall'Autorità giudiziaria e di una diversa rappresentazione della gravità della responsabilità penale.

La ricezione, da parte dell'ente, della comunicazione di esercizio dell'azione penale da parte del Procuratore della Repubblica nei confronti di un proprio dipendente, deve essere portata immediatamente a conoscenza del RPCT, affinché vigili sull'effettiva adozione dei provvedimenti inerenti la misura.

#### Contenuto della rotazione straordinaria

Il trasferimento oggetto della rotazione straordinaria può consistere in un trasferimento di sede o nell'attribuzione di un diverso incarico nella stessa sede dell'Amministrazione.

Deve essere assicurato all'interessato il diritto al contraddittorio, senza che venga pregiudicata l'immediatezza nell'adozione di misure di natura cautelare.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile avanti il Giudice Amministrativo o al Giudice Ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro.

#### Durata della rotazione straordinaria

In assenza di una disposizione di legge, le amministrazioni, in sede di regolamento sull'organizzazione degli uffici o di regolamento del personale, potrebbero disciplinare il

provvedimento e la durata della sua efficacia (per esempio fissando il termine di due anni, decorso il quale, in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento perde la sua efficacia). In ogni caso, alla scadenza della durata dell'efficacia del provvedimento di rotazione, come stabilita dall'amministrazione, quest'ultima dovrà valutare la situazione che si è determinata per eventuali provvedimenti da adottare.

In mancanza di norme regolamentari, l'amministrazione provvederà caso per caso, adeguatamente motivando sulla durata della misura.

#### Impossibilità di attuare il trasferimento

L'Autorità ritiene che, pur nel silenzio della legge, l'ipotesi di impossibilità del trasferimento d'ufficio debba essere tenuta in considerazione, purché si tratti di ragioni obiettive, quali l'impossibilità di trovare un ufficio o una mansione di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire. Non possono essere fatte valere considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona.

In analogia con quanto previsto dalla legge n. 97/2001 *"Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche"* in caso di obiettiva impossibilità, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento.

#### Conseguenze sull'incarico dirigenziale

La rotazione, in questi casi, comportando il trasferimento a diverso ufficio di un soggetto titolare di un incarico dirigenziale, consisterà nell'anticipata revoca dell'incarico, con assegnazione ad altro, ovvero, in caso di impossibilità, l'assegnazione a funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificatamente previsti dall'ordinamento. Le amministrazioni, dato il carattere cautelare del provvedimento, destinato ad avere una durata auspicabilmente breve, potrebbero anche prevedere che l'incarico dirigenziale sia soltanto sospeso ed attribuito, non in via definitiva, ma interinale, ad altro dirigente.

Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, l'assegnazione non potendo comportare l'assegnazione ad altro incarico equivalente, comporterà la revoca dell'incarico medesimo, senza che si possa procedere ad una mera sospensione.

Le disposizioni in materia di rotazione straordinaria si applicano anche ai dirigenti esterni, con riferimento ai quali, in caso di applicazione della misura, verrà considerato valido il contratto di lavoro sottostante l'incarico.

A tal proposito si tenga presente che l'esigenza della rotazione straordinaria prevale sulla specificità dell'incarico esterno: il soggetto, anche se reclutato per lo svolgimento di uno specifico incarico dirigenziale, può essere affidato a diverso ufficio o a diversa funzione (per esempio di staff) con la conservazione del contratto di lavoro e della retribuzione in esso stabilita.

#### Rapporti tra rotazione straordinaria e trasferimento di ufficio in caso di rinvio a giudizio

In caso di rinvio a giudizio per lo stesso fatto, trova applicazione l'istituto del trasferimento disposto dalla legge n. 97/2001. Se il trasferimento è già stato disposto in sede di rotazione straordinaria, l'Amministrazione può disporre un nuovo trasferimento (ad esempio ad un ufficio ancora diverso) oppure può limitarsi a confermare il trasferimento già disposto. L'eventuale provvedimento di conferma, riferendosi all'ipotesi di rinvio a giudizio del dipendente, sarà sottoposto ai limiti di validità temporale previsti dalla legge n. 97/2001.

### Effetti dei procedimenti penali sull'incarico di RPCT

Si ritiene che l'amministrazione, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva a carico del dirigente che svolge anche l'incarico di RPCT, trattandosi di un incarico particolarmente sensibile e rilevante ai fini dell'immagine dell'imparzialità dell'amministrazione, debba valutare con provvedimento motivato se assegnare il dipendente sospettato di condotte di natura corruttiva ad altro servizio e, conseguentemente, revocare eventualmente l'incarico di RPCT. Se invece sussistono i presupposti per trasferimento ad altro ufficio a seguito di rinvio a giudizio come previsto dall'art. 3, co. 1, della legge n. 97 del 20016, l'amministrazione è tenuta a revocare immediatamente l'incarico di RPCT. Ciò in quanto la condotta di natura corruttiva è tale da travolgere in toto il requisito della "condotta integerrima" necessario al mantenimento dell'incarico del RPCT.

Anche l'RPCT è tenuto a segnalare immediatamente all'Amministrazione l'avvio di procedimenti penali a proprio carico.

### Rotazione straordinaria come conseguenza dell'avvio di un procedimento disciplinare

L'ipotesi di applicazione della rotazione straordinaria anche nel caso di procedimenti disciplinari è espressamente prevista dall'art. 16, comma 1 dalla lettera l quater del D.lgs. n. 165/2001, sempre che si tratti di condotte di natura corruttiva. Anche in questo caso la norma non specifica quali comportamenti, perseguiti non in sede penale, ma disciplinare, comportino l'applicazione della misura. In presenza di questa lacuna e considerata la delicatezza della materia, che ha consigliato una forte restrizione dei reati penali presupposto, si deve ritenere che il procedimento disciplinare rilevante sia quello avviato dall'amministrazione per comportamenti che possono integrare fattispecie di natura corruttiva considerate nei reati come sopra indicati. Nelle more dell'accertamento in sede disciplinare, tali fatti rilevano per la loro attitudine a compromettere l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e giustificano il trasferimento, naturalmente anch'esso temporaneo, ad altro ufficio. La misura resta di natura preventiva e non sanzionatoria (diversamente dalla sanzione disciplinare in sé).

**Obiettivo gestionale: la disciplina della rotazione straordinaria adottata dall'ente nel caso in cui se ne verificano i presupposti, dovrà essere inserita nel regolamento di organizzazione**

## **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.

In applicazione degli articoli 5 e 6 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, fino al 31-12-2021, nel caso di contratti pubblici che prevedono la realizzazione di lavori di importo superiore alla soglia comunitaria, anche se già in corso e affidati sulla base di norme previgenti rispetto al dlgs n. 50/2016, è obbligatoria la costituzione di un collegio consultivo tecnico, con il compito di addivenire, in tempi rapidi e certi, alla risoluzione di qualsivoglia controversia e disputa tecnica che possa insorgere nella fase di esecuzione di un contratto pubblico.

### **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, la pratica degli 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: 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; servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti.

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**

I correttivi al Codice dei contratti pubblici, sia di carattere transitorio che definitivo, introdotti con la legge 11 settembre 2020 n. 120, hanno finalità di accelerazione delle procedure per l'attuazione degli investimenti pubblici, di velocizzazione degli affidamenti degli appalti, di riduzione dei tempi di realizzazione dei lavori pubblici, di semplificazione dei processi amministrativi, con l'obiettivo di far fronte alle pesanti ricadute economiche derivanti dall'emergenza COVID.

Tale obiettivo, pertanto, pur nella consapevolezza di una non sempre chiara interpretazione delle nuove norme e in un quadro di riferimento che rimane stratificato e complesso, dovrà sempre guidare le scelte dell'Amministrazione, la quale, nel rispetto dei principi di imparzialità e di libera concorrenza che regolano la normativa degli appalti, è chiamata a dare applicazione alle norme di carattere acceleratorio e semplificatorio, al fine di fronteggiare la crisi economica e sociale conseguente alla pandemia.

### **Le procedure sottosoglia**

Il nuovo regime per le procedure relative a contratti sotto-soglia, è contenuto all'art. 1 del decreto, in deroga agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del Codice dei contratti pubblici.

Gli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016 non sono stati modificati in via definitiva, ma è stato introdotto un regime derogatorio, di natura temporanea rispetto alla disciplina del Codice.

Tale disciplina derogatoria infatti trova applicazione per le procedure la cui determina a contrarre sia stata adottata dopo l'entrata in vigore del D.L. semplificazione (**ossia a decorrere dal 17 luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021**).

In particolare, sono previste due tipologie di procedure per l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture, dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa la progettazione (Art. 1, comma 2 L. 120/20):

1. l'affidamento diretto di lavori di importo inferiore a 150.000 euro e di servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, e forniture di importo inferiore a 75.000 euro;

2. la procedura negoziata senza bando di cui all'articolo 63 del Codice, previa consultazione di un numero graduato di operatori a seconda dell'importo da affidare. È stata prevista, quindi, la consultazione:

a. di almeno 5 operatori per forniture e servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di valore inferiore alle soglie europee e per lavori di importo inferiore a 350.000,00 euro; si precisa che anche per i servizi di architettura e ingegneria occorre far riferimento alla soglia europea, quindi a 214.000,00 euro, e non più alle soglie previste dall'art. 157 del Codice, che è stato invece espressamente derogato;

b. di almeno 10 operatori per lavori da 350.000 euro fino al valore di 1 milione di euro;

c. di almeno 15 operatori per lavori di valore da 1 milione di euro sino alla soglia europea.

### **✓ Affidamento diretto**

**Disposizione di servizio:** di norma nel periodo di vigenza della normativa derogatoria, si sollecita, quale *best practice*, l'effettuazione di un confronto dei preventivi di spesa di due o più operatori economici, senza l'utilizzo di alcun criterio di aggiudicazione.

Per l'affidamento diretto di lavori si segnala l'opportunità di richiedere preventivi con contenuti di maggior dettaglio, avuto riguardo alla tipologia dei lavori da affidare.

Si rileva, altresì, che il comma 3 dell'art. 1 del D.L. 76/2020, precisa che gli affidamenti diretti possono essere realizzati tramite un'unica determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga gli elementi descritti nell'art. 32, comma 2, del Codice.

**Disposizione di servizio:** nella redazione della c.d. determina unica semplificata, le stazioni appaltanti, dovranno indicare, oltre agli elementi di cui all'art. 32, comma 2, del Codice, anche, seppur in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte del medesimo dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti.

Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di trasparenza, si ritiene sufficiente la pubblicazione della determina a contrarre ex art. 32, comma 2, sul profilo del committente e su "servizio contratti pubblici" del MIT. Tale pubblicazione appare quanto mai necessaria ai fini del decorso dei termini di impugnazione.

Per gli affidamenti diretti fino a 40.000 euro non è obbligatoria la pubblicazione dell'avviso sui risultati della procedura di affidamento

#### ✓ **Procedura negoziata**

La richiesta di offerta nelle procedure negoziate senza bando (art. 1 comma 2, lett. b) dovrà avvenire scegliendo le imprese tramite appositi elenchi oppure a seguito di pubblicazione di un avviso di manifestazione di interesse ai sensi dell'art. 36, comma 7, come indicato nello stesso art.1, comma 2. Lett. b). Per l'esperimento di indagini di mercato, fino alla pubblicazione del Regolamento attuativo del d.lgs. 50/2016 di cui all'art. 216, comma 27-octies, troveranno applicazione le linee guida n. 4 ANAC, cui si rimanda in quanto compatibili.

**Disposizione di servizio:** le stazioni appaltanti devono continuare ad assicurare il rispetto del principio di rotazione; l'art. 1 del D.L. Semplificazioni infatti, su questo punto, non deroga all'art. 36, comma 1. Si rileva innanzitutto che, per le procedure negoziate le nuove disposizioni, a differenza del testo dell'art. 36 del Codice, parlano di rispetto del principio di rotazione solo con riferimento agli inviti e non anche agli affidamenti; si ritiene comunque che, sebbene non citati, la rotazione debba necessariamente riguardare anche gli affidamenti.

Il rispetto del criterio di rotazione assume un rilievo sicuramente maggiore in vigenza delle deroghe di cui al D.L. Semplificazioni, imponendo con più forza di evitare "rotazioni discriminatorie": ad esempio l'applicazione del criterio di rotazione in senso strettamente ed esclusivamente numerico (ad esempio non più di tot. inviti nell'anno) potrebbe penalizzare taluni operatori economici invitati a procedure di importo modesto e favorire altri invitandoli a procedure di importo più elevato. Si consiglia, quindi, di aggiornare gli eventuali atti regolatori in materia di rotazione previgenti all'entrata in vigore del decreto semplificazioni, adeguandoli alle nuove fasce di importo.

L' art. 1, comma 2, lettera b), del decreto semplificazioni definisce le modalità di selezione

dei soggetti da invitare alle procedure negoziate sulla base dei criteri già individuati dalle Linee guida Anac n. 4, introducendo un elemento nuovo, consistente nella “diversa dislocazione territoriale” delle imprese invitate.

Tale criterio, di non semplice comprensione, parrebbe volto ad attenuare, in parte, l'ampia discrezionalità di cui gode la stazione appaltante nella scelta degli operatori economici. Lo stesso criterio, che troverà applicazione solo laddove la stazione appaltante scelga di operare una riduzione del numero dei concorrenti da invitare rispetto alle manifestazioni di interesse pervenute, oppure laddove scelga gli operatori da invitare da appositi elenchi precostituiti, data la finalità della disciplina derogatoria, andrebbe interpretato nel senso di valorizzare la presenza di imprese del territorio nelle procedure negoziate senza bando e di rafforzare le misure volte a facilitare e garantire una adeguata partecipazione di quegli operatori economici appartenenti alla categoria delle micro, piccole e medie imprese.

Il criterio, così inteso, risponderebbe alle esigenze emergenziali dettate dall'art. 1 del D.L. semplificazioni, facilitandone gli obiettivi, in ragione degli effetti positivi che la selezione degli operatori economici in ambito territoriale produrrebbe sul tessuto imprenditoriale locale con ricadute economiche positive e conseguente rilancio dell'economia del territorio, sulle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria riducendo gli spostamenti, sulle difficoltà logistiche ed organizzative (che incontrerebbero soprattutto le PMI nell'organizzazione d'impresa a distanza) sui costi di organizzazione dell'Impresa, sulla valorizzazione della “filiera corta”, in osservanza ai principi di cui all'art. 18 della Direttiva 24/2014, relativamente all'integrazione degli aspetti ambientali negli appalti. In merito all'individuazione dell'ambito territoriale rilevante ai fini del rispetto della dislocazione territoriale delle imprese da invitare, in assenza di indicazioni normative, l'interpretazione letterale orienterebbe la Stazione appaltante ad affidarsi all'elencazione di cui all'art. 114 della Costituzione che suddivide l'Italia nei diversi livelli di dislocazione territoriale: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

**Disposizione di servizio:** nell'attuale contesto normativo la stazione appaltante dovrà, quindi, delimitare l'ambito territoriale, in base alla sede legale e/o operativa dell'impresa, da valutarsi in maniera proporzionale al valore dell'appalto tenuto conto del luogo di esecuzione del contratto d'appalto. Pertanto, nello specifico, minore sarà il valore economico dell'appalto, più ristretto potrà essere l'ambito territoriale in cui la stazione appaltante potrà scegliere gli operatori economici da invitare alla procedura al fine di garantire la qualità delle prestazioni, salvaguardando il contenimento delle spese generali in un range tra il 13% e il 17% del valore delle prestazioni e garantendo il legittimo utile all'appaltatore. Per quanto riguarda invece il luogo di esecuzione del contratto, l'ambito territoriale da selezionare potrà essere valutato anche in relazione all'area geografica di riferimento (es. area confinante con una o più Regioni).

Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di trasparenza, la stazione appaltante dovrà procedere con la pubblicazione dell'avviso di avvio di procedura negoziata. Si tratta di una “comunicazione” ai fini della trasparenza, da non confondere con l'avvio della procedura.

**Disposizione di servizio:** Si ritiene che l'avviso debba contenere sotto forma documentale quelle “informazioni sulle singole procedure” richieste in materia di trasparenza dall'articolo 32, della legge 190/2012 con l'aggiunta di alcune informazioni ulteriori in linea con la ratio della norma, quali l'indicazione delle modalità e dei criteri di scelta dei

soggetti invitati.

Le informazioni da inserire nell'avviso sono le seguenti:

- CIG
- struttura proponente
- oggetto - procedura di scelta del contraente
- provvedimento ex art. 32, codice contratti
- data di invio delle lettere di invito
- modalità e criteri di scelta dei soggetti invitati

Per rispettare il principio di economicità, stante la temporaneità della disciplina in argomento, le stazioni appaltanti devono adempiere a questo ulteriore obbligo di pubblicazione senza compiere ulteriori investimenti infrastrutturali. Per questo motivo sembra pacifico che ciascuna stazione appaltante sarà tenuta a pubblicare nei "luoghi" e con le modalità già individuati e già in uso per il rispetto degli obblighi di trasparenza.

### ✓ Procedure ordinarie

Si rammenta che le stazioni appaltanti potranno procedere all'affidamento dei contratti sottosoglia **anche tramite procedure ordinarie (aperte o ristrette)**, purché ciò avvenga previa motivazione da parte della SA, nel rispetto dei tempi scanditi in maniera espressa dal D.L. semplificazioni e degli obiettivi di velocizzazione perseguiti dal legislatore con la citata normativa emergenziale ed in particolare: il rispetto del principio di non aggravamento; il rispetto dei termini di conclusione del procedimento previsto; il rispetto degli obiettivi di incentivazione degli investimenti e di argine alle ricadute economiche negative seguite all'emergenza COVID.

### La responsabilità del RUP

La stringente disciplina dei termini procedurali introdotta dal D.L. semplificazioni è suscettibile di produrre effetti anche sotto il profilo della responsabilità del RUP. In tal senso, l'art. 1, comma 1, ultimo periodo della L. 120/2020 prevede: *"Il mancato rispetto dei termini di cui al secondo periodo, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto"*. La disposizione in esame, pertanto, impone più che mai al RUP una condotta solerte e proattiva, volta a ottimizzare l'economia dei tempi procedurali, adottando gli accorgimenti e/o i provvedimenti più opportuni, a seconda del caso concreto, per circoscrivere al massimo la durata delle singole fasi sub-procedimentali.

La normativa derogatoria introduce anche la previsione di una responsabilità del RUP (o del Dirigente nel caso in cui questo non coincida col RUP) in caso di mancato rispetto dei termini prescritti per la stipula del contratto. Con la modifica dell'art. 32, comma 8 del D. Lgs 50/2016 il legislatore ha previsto che "La mancata stipulazione del contratto nel termine previsto deve essere motivata con specifico riferimento all'interesse della stazione

appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto e viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto”.

L'aggravio di responsabilità per il RUP risulta calmierato dalla previsione di cui all'art. 21 della legge n. 120/2020 in base al quale: “1. All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso». 2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.”

Da una lettura coordinata delle norme sembra che il RUP/Dirigente possa essere valutato ai fini della responsabilità erariale ogni qualvolta compia, consapevolmente, un'azione che rappresenti un reato (dolo) oppure ogniqualvolta ometta di compiere delle azioni per colpa grave o per dolo.

Infatti, nella Relazione illustrativa del Decreto semplificazioni è previsto che, fino al 31 dicembre 2021, sia limitata la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica **al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni**, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di “non fare” (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo.

Schematicamente:

- **per i danni cagionati da azione: si risponde solo per dolo;**
- **per i danni cagionati da omissione o inerzia: si risponde per colpa grave e dolo.**

**Disposizione di servizio:** si suggerisce alla stazione appaltante, al fine di assicurare i RUP, in merito alla responsabilità erariale sul rispetto dei termini previsti dalla norma di:

- F) indicare nelle determina a contrarre, negli atti di avvio del procedimento o negli atti equivalenti la durata presunta dei procedimenti al fine di consentire la valutazione della congruità della scelta ed il monitoraggio dei tempi;
- G) indicare nella determina di aggiudicazione l'eventuale motivazione sullo sfioramento dei termini normativamente previsti e le ragioni connesse al supplemento temporale richiesto per la conclusione della procedura (es. prolungarsi dell'attività della Commissione giustificata dal numero delle offerte pervenute o da altri fattori di complessità sopravvenuti);
- H) indicare nel provvedimento di nomina della commissione giudicatrice la tempistica prospettata ed attesa per la conclusione delle valutazioni della Commissione.

Le suddette indicazioni e precisazioni da riportare nei provvedimenti indicati, compreso quello di nomina della commissione giudicatrice, dovranno tener conto della specificità di ogni singola procedura e, quindi, della numerosità degli operatori economici partecipanti alla gara (tipologia del mercato), della complessità della procedura (si fa riferimento, in particolare, alle gare complesse dei soggetti aggregatori), del criterio di aggiudicazione prescelto.

## **Procedure in deroga ai sensi dell'art. 2, comma 4 del D.L. Semplificazioni**

L'art. 2, comma 4, del D.L. 76/2020, come convertito con la L. n. 120/2020, dispone che **il responsabile del procedimento di lavori, servizi e forniture pubblici, compresi i relativi servizi di ingegneria e architettura, di importo pari o superiore alle soglie europee, rientranti nelle tipologie sotto indicate, può operare in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo:**

- I) le disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
- J) i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e delle disposizioni in materia di subappalto.

Le tipologie di interventi indicati dall'art.2, sono:

- a) lavori, servizi e forniture nonché servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione di opere di importo pari o superiore alle soglie europee, casi di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, in cui i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati (art. 2, comma 3);
- b) lavori servizi e forniture di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50/2016, anche in caso di singoli operatori economici con sede operativa collocata in aree di preesistente crisi industriale complessa ai sensi dell'articolo 27 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, che, con riferimento a dette aree ed anteriormente alla dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria da COVID-19 del 31 gennaio 2020, abbiano stipulato con le pubbliche amministrazioni competenti un accordo di programma ai sensi dell'articolo 252-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (art. 2, comma 4);
- c) interventi nei settori dell'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria, delle infrastrutture per attività di ricerca scientifica e per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, ivi compresi gli interventi inseriti nei contratti di programma ANAS-Mit 2016-2020 e RFI-Mit 2017 - 2021 e relativi aggiornamenti (art. 2, comma 4);
- d) interventi funzionali alla realizzazione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) (art. 2, comma 4);
- e) interventi per la messa a norma o in sicurezza degli edifici pubblici destinati ad attività istituzionali, al fine di sostenere le imprese ed i professionisti del comparto edile, anche operanti nell'edilizia specializzata sui beni vincolati dal punto di vista culturale o paesaggistico, nonché di recuperare e valorizzare il patrimonio esistente (art. 2, comma 4);
- f) contratti relativi o collegati alle precedenti tipologie (art. 2, comma 4).

**Disposizione di servizio:** per fornire al responsabile del procedimento indicazioni utili per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 2, comma 4 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, è opportuno individuare preliminarmente le disposizioni non derogabili, che vanno quindi sempre e comunque rispettate, e prevedere poi un elenco esemplificativo di

disposizioni derogabili utili a coadiuvare il RUP nell'applicazione di tale norma.

Le disposizioni derogabili e non derogabili previste nel decreto semplificazioni, saranno oggetto di indirizzi organizzativi a cura del segretario generale in collaborazione con la dirigente del servizio appalti.

### **Regolarità fiscale e contributiva degli operatori economici ai fini della partecipazione alle procedure d'appalto**

L'art. 8, comma 5, lett. b) del D.L. n. 76/2020, come convertito dalla legge n. 120 /2020, modifica il comma 4 dell'art. 80 del Codice dei contratti, sostituendo il quinto periodo della disposizione. Si riporta di seguito il testo attuale della norma. *"4. Un operatore economico è escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti. Costituiscono gravi violazioni quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione. Costituiscono gravi violazioni in materia contributiva e previdenziale quelle ostantive al rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC), di cui all'articolo 8 del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 125 del 1° giugno 2015, ovvero delle certificazioni rilasciate dagli enti previdenziali di riferimento non aderenti al sistema dello sportello unico previdenziale. Un operatore economico può essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati qualora tale mancato pagamento costituisca una grave violazione ai sensi rispettivamente del secondo o del quarto periodo. Il presente comma non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, ovvero quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande".*

Il legislatore dunque, da un lato, ha confermato la fattispecie dell'esclusione (automatica) dalla procedura di gara in presenza di inadempimenti fiscali o contributivi gravi e accertati in modo definitivo, dall'altro, per effetto della modifica, ha previsto in via aggiuntiva la possibilità (prima preclusa) che l'operatore economico sia escluso da una gara anche a fronte di violazioni conosciute dall'amministrazione ma non ancora definitive, pur sul presupposto della gravità di tali violazioni nei termini specificati dalla stessa norma.

L'apprezzamento della stazione appaltante in ordine alla violazione degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertate potrà essere effettuato in due momenti distinti: 1) in fase di verifica della documentazione amministrativa prodotta dagli operatori economici partecipanti alla gara; 2) in fase di verifica sul possesso dei requisiti generali e di moralità professionale in capo all'aggiudicatario.

**Disposizione di servizio:** al fine di agevolare e rendere omogenea l'attività della Stazione appaltante nelle suddette fasi si suggerisce di introdurre un'integrazione della

documentazione di gara, dando risalto nel disciplinare all'introduzione, per effetto della Legge Semplificazioni, della nuova causa di esclusione e prevedendo eventuali nuovi obblighi dichiarativi per il concorrente, da rendersi nelle c.d. dichiarazioni integrative, chiedendo sostanzialmente all'operatore di circostanziare la propria posizione rispetto al fisco.

Il tema è infatti se la Stazione Appaltante, ai fini della comminatoria dell'esclusione, debba limitarsi alle evidenze di cui la stessa disponga (ed in tal senso possono essere utili le dichiarazioni integrative fornite) o se invece debba effettuare supplementi istruttori al fine di svolgere accertamenti che si ritiene appartengano ad altre sfere di competenza. Si consiglia pertanto di richiedere agli operatori economici che, per qualche motivo, non risultino in regola con gli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, che rendano, in sede di partecipazione alla gara, le sottoelencate dichiarazioni, solo in caso di avvenuto accertamento del debito, che indichino:

- l'importo e la natura del debito (imposte/tasse/contributi);
- l'autorità/amministrazione titolare del credito;
- (in caso di impugnazione dell'accertamento del debito) tipologia di impugnazione ed autorità nei cui confronti il provvedimento è stato impugnato e in quale data (il giudizio è pendente);
- in caso di pronuncia da parte dell'autorità competente indicare gli estremi del giudizio;
- se è stata richiesta e/o è stata concessa la rateizzazione del debito.

L'esclusione dalla gara potrà essere disposta all'esito di un procedimento in contraddittorio con l'operatore economico qualora sussistano evidenze circa l'inottemperanza agli obblighi di natura fiscale e/o contributiva in sede di partecipazione alla gara, ovvero, nei confronti del quale l'inottemperanza sia emersa in fase di verifica sul possesso dei requisiti di partecipazione.

A seguito del contraddittorio l'esclusione potrà essere disposta soltanto nell'ipotesi in cui si tratti di gravi inadempienze, ai sensi dell'art. 80 comma 4 del D.Lgs. n. 50/2016 e la stazione appaltante sia in grado di dimostrarle adeguatamente.

L'eventuale esclusione comporta inoltre per la Stazione Appaltante un accresciuto onere motivazionale.

Da ultimo, occorre segnalare che il Sistema AVCPass di ANAC deve essere necessariamente aggiornato, consentendo che la richiesta di comprova all'Agenzia delle Entrate competente, riguardi tanto le violazioni definitivamente accertate che le violazioni non definitivamente accertate così che le stazioni appaltanti abbiano tutte le informazioni richieste dall'art. 80, comma 4, come convertito dalla L. 120/2020.

### **Protocolli di legalità ed esclusioni**

Viene introdotto l'art. 83 bis, rubricato "protocolli di legalità", alla legge n. 159 del 2011 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" che dispone:

"1. Il Ministero dell'interno può sottoscrivere protocolli, o altre intese comunque denominate, per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata,

anche allo scopo di estendere convenzionalmente il ricorso alla documentazione antimafia di cui all'articolo 84. I protocolli di cui al presente articolo possono essere sottoscritti anche con imprese di rilevanza strategica per l'economia nazionale nonché con associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali e con le organizzazioni sindacali, e possono prevedere modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, nonché determinare le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l'attivazione degli obblighi previsti dai protocolli medesimi. I protocolli possono prevedere l'applicabilità delle previsioni del presente decreto anche nei rapporti tra contraenti, pubblici o privati, e terzi, nonché tra aderenti alle associazioni contraenti e terzi.

2. L'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui all'articolo 1, commi 52 e seguenti, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché l'iscrizione nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, equivale al rilascio dell'informazione antimafia.

3. Le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto."

L'articolo in questione impone un vero e proprio obbligo di inclusione nella *lex specialis* di gara delle clausole contenute nei protocolli. La mancata accettazione di queste ultime da parte del concorrente, in sede di offerta, comporta un automatico effetto espulsivo dalla procedura di gara del concorrente medesimo, la loro violazione determina l'automatica risoluzione dal vincolo negoziale.

**Disposizione di servizio:** si sollecita l'utilizzo dei protocolli di legalità nelle procedure di gara che verranno bandite dall'Amministrazione e l'indicazione, negli atti di gara, delle clausole e degli obblighi derivanti dai protocolli medesimi, nonché delle conseguenze derivanti dalla loro mancata accettazione o dalla loro violazione.

Al fine di prevenire problematiche di compatibilità della nuova disciplina sui protocolli di legalità con il principio di tassatività delle cause di esclusione (art. 83, comma 8 del D.Lgs. n. 50/2016) e in linea con quanto già statuito dalla Corte di Giustizia Europea sentenza 22 ottobre 2015 causa C-425/14, si invitano gli operatori a predisporre gli obblighi contenuti nei protocolli di legalità nel rispetto del principio di proporzionalità, ciò significa che gli obblighi stessi non dovranno eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito dal contrasto del fenomeno delle infiltrazioni criminali e delle distorsioni della concorrenza nel settore degli appalti pubblici.

Nel corso del 2020 l'adozione di procedure e modulistica standardizzate per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture è stata resa difficile dal costante sovrapporsi del sistema di "soft-law", in base al quale le norme contenute nel Codice dei Contratti, sono state costantemente integrate e completate con Linee Guida e Comunicati di ANAC e con decreti ministeriali che si sono susseguiti nel tempo, con la conseguenza di imporre un costante adeguamento "in itinere" delle procedure e della modulistica di appalto. A questo si aggiunge la grave situazione sanitaria che ha coinvolto l'intero sistema sociale e produttivo del paese, imponendo ai servizi un'attività amministrativa e contrattuale di carattere emergenziale, precludendo il perfezionamento e la pubblicazione

nella intranet aziendale di una modulistica omogenea.

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.

La disciplina temporanea, derogatoria al codice appalti, introdotta con il D.L. 176/2020, convertiti nella legge 120/2020, volta a semplificare le procedure di affidamento e a allargare le soglie degli affidamenti diretti 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:** al fine di semplificare ed uniformare, all'interno dell'Ente, le modalità di affidamento ed esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture disciplinati dal d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. si propone la redazione di *indicazioni/istruzioni operative* relative alle fasi che compongono la procedura di gara.

Tali indicazioni andranno a costituire la parte di un documento più ampio, da intendersi a carattere modulare il quale, una volta completato, abbraccerà l'intero iter della procedura di gara, dalla fase della programmazione alla fase di esecuzione e rendicontazione del contratto.

Le istruzioni rappresenteranno altresì una misura di carattere generale del presente Piano e pertanto la loro applicazione sarà ricompresa negli ambiti monitorati dal sistema.

### **3.5 Liquidazione degli incentivi al personale tecnico in materia di lavori pubblici**

L'Ente ha regolarmente adottato, nel corso dell'anno 2018, il Regolamento per la ripartizione del fondo incentivante per le funzioni tecniche di cui all'art. 113 del d.lgs. 50/2016.

Dai controlli di regolarità amministrativa effettuati sui provvedimenti di liquidazione di tali incentivi è stato riscontrato che, spesso, il responsabile del procedimento fa parte del gruppo di dipendenti a cui vengono liquidati gli incentivi in materia di lavori pubblici.

La circostanza che l'istruttore/responsabile di procedimento sia anche parte del gruppo di dipendenti con funzioni tecniche a cui viene liquidata quota parte dell'incentivo, rappresenta una situazione di "inopportunità", che va attentamente evitata, anche se il Dirigente che firma l'atto di impegno e liquidazione abbia accertato la correttezza dell'istruttoria e la corretta applicazione della normativa in materia.

Al fine di richiamare l'attenzione sulla procedura di liquidazione dei predetti incentivi, si riassumono, di seguito, i presupposti e le attività riferiti alla medesima.

#### Individuazione dell'ambito di applicazione della fattispecie

La procedura, relativamente alla quale vengono erogati gli incentivi, deve avere ad oggetto: lavori, servizi e forniture previsti nei documenti di programmazione dell'Ente, ovvero dichiarati urgenti ex art. 163 del D.lgs. n. 50/2016, aggiudicati mediante procedura di gara;

con riferimento ai servizi ed alle forniture solo se di importo superiore a € 500.000,00 con contestuale nomina del direttore dell'esecuzione;

con riferimento ai servizi ed alle forniture di importo inferiore a € 500.000,00 solo se trattasi di procedura eccezionale o particolarmente complessa.

L'attività deve riguardare le funzioni tecniche di cui all'art. 1 del Regolamento.

In sede di programmazione dell'intervento e prima dell'avvio dell'esecuzione

Il Dirigente procede con l'affidamento ai dipendenti delle attività relative alle funzioni tecniche, individuate dall'art. 6 del Regolamento, tenendo conto:

delle professionalità esistenti all'interno dell'Amministrazione;

delle competenze tecniche e/o delle esperienze maturate nell'ambito per cui si procede;

dei carichi di lavoro;

del principio di rotazione.

I componenti del gruppo di lavoro devono risultare in apposita scheda redatta ai sensi dell'art. 7 n. 3 del Regolamento n. 188/2018. Eventuali modifiche alla composizione del gruppo di lavoro potranno essere apportate dal Dirigente competente in conseguenza di esigenze sopraggiunte, debitamente attestate in un provvedimento che dovrà dare conto delle fasi già espletate, dei soggetti a cui sono imputate e delle attività trasferite.

Nel provvedimento di conferimento delle funzioni tecniche devono essere indicati:

i termini entro i quali devono essere eseguite le singole attività;

la percentuale di attribuzione dell'incentivo a ciascun componente del gruppo di lavoro, nei limiti di quelle indicate nelle tabelle dell'art. 8 del Regolamento, tenuto conto dell'apporto individuale e delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni

Prima della liquidazione

Il Responsabile del procedimento predisponde un'apposita relazione nella quale dovrà:

indicare il personale tecnico e amministrativo che ha partecipato alla realizzazione dell'opera o lavoro, ovvero servizio o fornitura;

attestare il positivo svolgimento delle specifiche attività effettivamente svolte;

formulare una proposta di ripartizione dell'incentivo, ai sensi di quanto previsto dal Regolamento;

attestare l'effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell'opera, ovvero del servizio o fornitura, dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico del progetto ovvero, ricorrendone le circostanze, l'applicazione delle riduzioni indicate nell'art. 10 del Regolamento.

**Al fine di prevenire possibili situazioni di conflitto di interesse si sottolinea la necessità che il beneficiario dell'incentivo non coincida con il soggetto preposto all'accertamento del buon esito dell'attività incentivata. Al ricorrere della predetta condizione, pertanto, dovrà provvedere, in sostituzione del dipendente incaricato quale RUP, il relativo Dirigente.**

All'atto della liquidazione

Il Dirigente, esaminata la relazione del RUP, provvede:

a verificare l'effettivo svolgimento delle specifiche attività da parte dei dipendenti incaricati;

ad accertare che le somme spettanti ai singoli componenti del gruppo non comportino un superamento del 50% del trattamento economico complessivo annuo lordo degli stessi.

Trasmissione al servizio gestione del personale

Le determinazioni di impegno e liquidazione degli importi relativi agli incentivi sono

trasmesse in copia al servizio di gestione del personale per gli adempimenti di natura retributiva.

**Disposizione di servizio:** si invitano i Dirigenti competenti a ruotare il personale responsabile di procedimento nell'ambito dei provvedimenti di liquidazione degli incentivi, in modo che la responsabilità dell'istruttoria sia affidata a soggetti non partecipanti al gruppo di dipendenti a cui vengono liquidati i compensi.

Si rammenta, inoltre, che l'individuazione dei dipendenti facenti parte del gruppo di lavoro dovrà avvenire secondo criteri di equità e di rotazione, fermo restando il possesso delle capacità e dei requisiti professionali richiesti dall'incarico. Il criterio di equità non andrà riferito al numero di incarichi assegnati al singolo dipendente, ma al valore delle opere o lavori, ovvero servizi o forniture, assegnati.

### 3.6 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

## MISURA ATTUATA

### **3.7 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 smi.

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*.

### **3.8 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](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

### 3.9 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:

- 3.9.1** non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- 3.9.2** non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- 3.9.3** 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;
- 3.9.4** 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.

### **3.10 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:

- 3.10.1** 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 attivata una piattaforma gratuita, per la gestione delle segnalazioni, 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.

I soggetti esterni sono stati informati attraverso una news pubblicata sul sito.

Le segnalazioni sono coperte dalla riservatezza secondo la normativa vigente

### 3.11 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 2021/2023.

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, comprese le procedure di affidamento contrattuale, 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.

Inoltre, l'informatizzazione di alcune procedure a rilevanza esterna, attivate a fine 2020, ha reso disponibile un controllo di gestione del processo di erogazione dei provvedimenti rispetto a diversi parametri, fra cui anche quello relativo al rispetto dei tempi.

### **3.12 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](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.

### **3.13 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](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.

Si segnalano due recenti ed importanti provvedimenti, il cui contenuto dovrà essere tenuto in debito conto da parte degli uffici interessati ai procedimenti di reclutamento del personale con contestuale aggiornamento delle procedure in essere.

Delibera ANAC n. 592/2020 - obbligo di anonimato degli elaborati dei concorsi: l'Autorità ribadisce la regola dell'anonimato relativa agli elaborati delle procedure concorsuali. In particolare viene fortemente suggerita l'implementazione delle misure di prevenzione della corruzione che regolano le fasi di svolgimento delle procedure selettive, con particolare attenzione alla necessità di mantenere l'anonimato delle prove scritte fino all'avvenuta correzione.

Ordinanza del Garante per la protezione dei dati personali del 3.9.2020 - pubblicazione delle graduatorie di concorsi: con tale provvedimento è stato specificato che l'art. 15, comma 6 bis del D.P.R. n. 487/1994, in materia di concorsi pubblici, va interpretato nel senso che devono essere pubblicate solo le graduatorie definitive dei vincitori di concorso, mentre non è conforme alla disciplina in materia di protezione dei dati personali ed è perciò considerata illecita, la pubblicazione degli esiti delle prove intermedie, dei dati personali dei concorrenti non vincitori, non ammessi o che si sono ritirati. A tal proposito il Garante ha precisato che i partecipanti ad una selezione potranno visionare i risultati delle prove sostenute in aree di accesso riservate dei siti web istituzionali, mediante l'attribuzione di credenziali di autenticazione (es. username, password, altri estremi identificativi forniti dall'Ente agli aventi diritto, utilizzo di dispositivi di autenticazione quali la Carta Nazionale dei Servizi o lo SPID).

#### **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).

## **4.2 Indirizzi ANAC in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati**

La delibera di ANAC n. 1134/2017 recante *"Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"* ha mutato il quadro normativo relativo alla disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza negli organismi controllati e partecipati da parte delle amministrazioni pubbliche.

L'Autorità ha suddiviso gli organismi citati nelle seguenti categorie:

- società in controllo pubblico (art. 2 bis, comma 2, lettera b) del D.lgs. n. 33/2013);
- altri enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 2 bis, comma 2, lettera c) del D.lgs. n. 33/2013);
- società a partecipazione pubblica non in controllo (art. 2 bis, comma 3 primo periodo del D.lgs. n. 33/2013);
- altri enti di diritto privato non in controllo o non partecipati (art. 2 bis, comma secondo periodo del D.lgs. n. 33/2013);
- enti pubblici economici (art. 2 bis, comma 2, lettera a) del D.lgs. n. 33/2013).

In base alla collocazione all'interno di ciascuna delle suddette categorie l'Autorità ha elencato gli obblighi e gli adempimenti a cui i soggetti devono sottostare, fornendo indicazioni specifiche utili per l'esercizio dell'attività di vigilanza posta in capo all'amministrazione.

Ai fini di una corretta applicazione della normativa, come sottolineato a più riprese da ANAC, risulta di fondamentale importanza che ciascuna amministrazione effettui una preliminare ed attenta attività di analisi e classificazione dei propri enti.

La Provincia di Mantova, pertanto, tramite il Servizio pianificazione controllo strategico raccolta dati, servizi generali e partecipate, procederà:

- ✓ ad effettuare una ricognizione degli organismi partecipati e controllati, ai fini dell'aggiornamento di tutti gli enti pubblici e privati e delle società aventi le caratteristiche indicate nella delibera ANAC n. 1134/2017;
- ✓ a mantenere aggiornati, per ciascuno di essi i dati relativi a: ragione sociale, misura della partecipazione dell'amministrazione, durata dell'impegno, onere a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio della Provincia, numero dei rappresentanti

dell'amministrazione negli organi di governo, trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e relativo trattamento economico;

- ✓ a individuare per ciascuno di essi le funzioni attribuite e le attività svolte a favore della Provincia;
- ✓ a suddividere gli enti in elenchi separati per tipologia di enti;
- ✓ a tenere costantemente aggiornati sul sito "Amministrazione trasparente" gli elenchi completi dei dati richiesti, con accanto il link per accedere al sito;
- ✓ a predisporre e pubblicare sul proprio sito una rappresentazione grafica sui rapporti amministrazione-enti.

Si indicano, di seguito, le attività che gli organismi partecipati o controllati dovranno porre in essere ai fini del rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Le presenti disposizioni costituiscono prime linee di indirizzo rivolte alle società e agli enti di diritto privato controllati, partecipati, vigilati dalla Provincia di Mantova e ai soggetti di cui all'art. 2 bis comma 3, ai fini dell'esercizio dell'attività di vigilanza da parte dell'Amministrazione provinciale.

#### **Società ed altri enti di diritto privato controllati dalla Provincia di Mantova**

Pur essendo suddivise in due distinte categorie ai fini della nozione di controllo da applicare al momento della classificazione, dal punto di vista dell'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza tanto le società controllate quanto gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico devono attenersi alle medesime indicazioni.

Secondo quanto stabilito rispettivamente ai paragrafi 3.1 e 3.2 delle Linee guida dell'ANAC 1134/2017, le società controllate e gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico sono soggetti sia alle misure di prevenzione della corruzione e alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) ai sensi dell'art. 1, c. 2-bis delle Legge n. 190/2012, sia, in quanto compatibile, alla disciplina sulla trasparenza e sull'accesso civico ai sensi dell'art. 2-bis, c. 2, del D.lgs. n. 33/2013.

In particolare i soggetti di cui all'art. 2 bis, comma 2 del D.lgs. n. 33/2013, sono tenuti a ai seguenti adempimenti (indicati nel prospetto con i relativi tempi di attuazione, modalità e indicatori):

<b>Adempimenti previsti</b>	<b>Tempi di attuazione</b>	<b>Modalità di attuazione</b>	<b>Indicatore di attuazione</b>
Nomina del RPCT	Immediata, se non già effettuata	Pubblicazione del provvedimento sul sito web della società o dell'ente all'interno della sezione "Società/ Amministrazione trasparente"	Avvenuta pubblicazione
Adozione misure integrative di prevenzione della	Aggiornamento annuale	Pubblicazione delle misure sul sito web della società o dell'ente all'interno della	Avvenuta pubblicazione

corruzione come definite nelle Linee guida ANAC (Delibera ANAC n. 1134/2017)		sezione "Società/ Amministrazione trasparente"	
Adeguamento dei siti web secondo le indicazioni previste nell'Allegato 1 alle Linee guida ANAC (Delibera n. 1134/2017)	Aggiornamento costante	Adeguamento della sezione del sito web dedicata alla trasparenza	Avvenuto adeguamento
Adozione di una specifica disciplina interna per la gestione e il riscontro delle istanze di accesso civico	Immediata, se non già adottata	Pubblicazione della disciplina sul sito web della società o dell'ente all'interno della sezione "Società/ Amministrazione trasparente"	Avvenuta pubblicazione

### **Società ed altri enti di diritto privato non controllati dalla Provincia di Mantova**

Le società partecipate e gli enti di cui al comma 3 del D.lgs. n. 33/2013, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore della Provincia o di gestione di servizi pubblici sono obbligatoriamente tenute al solo rispetto delle norme in materia di trasparenza.

La Provincia, pertanto, pur promuovendo anche l'adozione da parte degli stessi di misure volte alla prevenzione della corruzione si impegna a supportare tali organismi nell'applicazione della normativa e degli aggiornamenti in materia di trasparenza, come da indicazioni contenute nella tabella sottostante.

<b>Adempimenti previsti</b>	<b>Tempi di attuazione</b>	<b>Modalità di attuazione</b>	<b>Indicatore di attuazione</b>
Adozione del documento contenente la delimitazione dell'attività di pubblico interesse	Aggiornamento ove necessario	Pubblicazione sul sito web della società o dell'ente all'interno della sezione "Società/ Amministrazione trasparente"	Avvenuta pubblicazione
Nomina del RPCT - FACOLTATIVA		Pubblicazione del provvedimento sul sito web della società o dell'ente all'interno della sezione "Società/ Amministrazione"	Avvenuta pubblicazione

		trasparente”	
Adozione misure integrative di prevenzione della corruzione come definite nelle Linee guida ANAC (Delibera ANAC n. 1134/2017) così come dettagliate nel paragrafo 4.1.2. - FACOLTATIVA		Pubblicazione delle misure sul sito web della società o dell’ente all’interno della sezione “Società/ Amministrazione trasparente”	Avvenuta pubblicazione
Adeguamento dei siti web secondo le indicazioni previste nell’Allegato 1 alle Linee guida ANAC (Delibera n. 1134/2017)	Aggiornamento costante	Adeguamento della sezione del sito web dedicata alla trasparenza	Avvenuto adeguamento
Adozione di una specifica disciplina interna in materia di trasparenza e per la gestione e il riscontro delle istanze di accesso civico limitatamente ai dati ed ai documenti inerenti l’attività di pubblico interesse	Immediata se non già adottata	Pubblicazione della disciplina sul sito web della società o dell’ente all’interno della sezione “Società/ Amministrazione trasparente”	Avvenuta pubblicazione
Individuazione di un soggetto che svolge la funzione di controllo e monitoraggio degli obblighi di pubblicazione	Opportuna ed immediata se non già adottata	Pubblicazione del provvedimento sul sito web della società o dell’ente all’interno della sezione “Società/ Amministrazione trasparente”	Avvenuta pubblicazione

La Provincia di Mantova, in sede di monitoraggio e controllo dell’applicazione delle misure come sopra precisate, con riferimento alle diverse tipologie di enti e società e per quanto di rispettiva competenza, provvederà a:

- inserire, in sede di aggiornamento degli indirizzi operativi nei confronti degli organismi con una partecipazione maggioritaria della Provincia, tra gli obiettivi gestionali anche quelli in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza: adozione di un modello 231 con misure organizzative di prevenzione integrative o di un separato atto (adeguatamente motivato) contenente apposite misure di prevenzione della corruzione (anche in aggiornamento a quelle precedenti);
- adottare un atto regolamentare interno che individui le relative responsabilità in caso di inadempienza e preveda la nomina del RPCT;
- cadenziare un'attività volta a supportare tali organismi nell'applicazione delle normative e dei conseguenti aggiornamenti, mediante convocazione e svolgimento di tavoli tecnici di coordinamento;
- vigilare sull'attuazione delle misure da parte degli enti mediante la somministrazione di appositi questionari e verificando tramite interrogazione dei siti degli enti con cadenza semestrale l'attuazione delle misure di trasparenza;
- definire con le società partecipate e gli enti di diritto privato l'esatta delimitazione delle funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi o di gestione di servizi pubblici svolte a favore della Provincia ai fini della pubblicazione sui siti di tali enti degli atti/informazioni inerenti le attività in questione;
- vigilare sull'effettiva pubblicazione da parte degli enti dei dati ed informazioni inerenti le attività di cui sopra;
- promuovere l'adozione/aggiornamento di protocolli di legalità in merito all'adozione di misure di prevenzione, in particolare quelle sulla trasparenza, atte a garantire la tempestività nella pubblicazione dei dati.

### **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

#### Obiettivo gestionale servizio affari generali

Allo scopo di assicurare un controllo efficace sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà prodotte dai soggetti nominati dalla Provincia quali rappresentanti della stessa presso enti, aziende e istituzioni, a garanzia dell'esigenza di certezza pubblica, si procederà all'effettuazione di verifiche su dette dichiarazioni.

Il controllo sarà effettuato con modalità a campione ed eseguito tramite estrazione a sorte, con criterio casuale e privilegiando l'utilizzo di strumenti informatici

A tale tipologia di controllo potrà aggiungersi quello su specifiche dichiarazioni sostitutive in seguito a segnalazioni scritte o che comunque facciano sorgere ragionevoli dubbi sulla veridicità del contenuto delle medesime.

In particolare la verifica avrà ad oggetto le seguenti dichiarazioni e si svolgerà con le seguenti modalità:

<i>Oggetto della dichiarazione</i>	<i>Modalità verifica</i>
Assenza di condanne penali, anche con sentenza non passata in giudicato (reati previsti dal capo I del titolo II del libro II del Codice penale) e di carichi pendenti	Verifica del casellario giudiziale presso gli Uffici della Procura della Repubblica del Tribunale di Mantova e dei carichi pendenti presso gli Uffici della Procura della Repubblica territorialmente competente
Non essere stato componente della giunta o del consiglio comunale di comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti nei due anni precedenti il conferimento dell'incarico	Consultazione banca dati del Ministero dell'interno relativa agli amministratori locali
Non svolgere attività professionali o imprenditoriali incompatibili o confliggenti	Consultazione della banca dati di Infocamere TELEMACO

con gli scopi e gli interessi dell'istituzione in cui si viene nominati	
Non essere titolari, soci illimitatamente responsabili, amministratori, dipendenti con poteri di rappresentanza e di coordinamento di imprese che esercitano attività concorrenti o comunque connesse con i servizi per i quali l'azienda o la società sono costituite, operanti nel medesimo territorio	Consultazione della banca dati di Infocamere TELEMACO
Non avere motivi di conflitto in atto con la Provincia di Mantova o con l'Ente per il quale si assume la carica	Richiesta all'Ufficio legale della Provincia di Mantova

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.

E' stato predisposto uno schema da utilizzare come guida per i Dirigenti al fine della redazione della relazione finale.

### **Obiettivo gestionale**

Nel piano della performance 2021-2022 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) **(Allegato E) "Analisi Processo di gestione dei fondi strutturali nazionali, regionali e di quelli derivanti da progetti finanziati da fondi europei diretti con risorse pubbliche o private"**
- 7) **Tabella TRASPARENZA struttura organizzativa**
- 8) **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.