



COMUNE DI TRIBANO

(Padova)

www.comune.tribano.pd.it

pec: tribano.pd@cert.ip-veneto.net

Allegato A) alla Delibera di Giunta comunale n. 2 del 21 gennaio 2019

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

(P.T.P.C.T.) 2019 – 2020 – 2021 COMPENSIVO DI QUATTRO ALLEGATI

(predisposto dal Segretario Generale, Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza)

OGGETTO E FINALITÀ

L'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 ha approvato definitivamente il *“l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione”*, dove viene dato riscontro degli esiti delle valutazioni dei PTPC 2015-2017 e 2017-2019 e indicati profili di interesse riferiti alla stesura dei piani a livello territoriale, con la precisazione (cfr. pag. 12) che *“le amministrazioni sono tenute ad adottare, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, un nuovo completo PTPC, che include anche una apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio (ad esempio, per l'anno in corso, il PTPC 2018-2020). Tale chiarimento si è reso necessario alla luce degli esiti dell'attività di vigilanza svolta dall'ANAC sui PTPC. Si è riscontrato, infatti, che in sede di aggiornamento molte amministrazioni procedono con numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo. Alla luce di quanto sopra si richiama l'obbligo, per i soggetti tenuti, di adottare un nuovo completo PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno. L'omessa adozione di un nuovo PTPC è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90”*.

È necessario, pertanto, affermare che il presente PTPCT verrà riadottato nella sua totalità per essere un nuovo PTPCT di durata triennale che terrà in considerazione il maturato e gli atti già adottati, in aderenza ai principi di continuità e semplificazione dell'azione amministrativa, avendo cura di recepire le criticità segnalate e comparare le indicazioni mosse nel PNA 2018 con le indicazioni presenti nei PTPCT adottati, affinché in questa nuova fase si approvi integralmente un nuovo Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2019 - 2021, in un'ottica di miglioramento continuo.

L'obiettivo del Piano (PTPCT) è quello di prevenire il *“rischio corruzione”* nell'attività amministrativa del Comune con azioni di prevenzione e di contrasto della illegalità, individuando delle *“misure”* per neutralizzare i rischi nei processi decisionali, promuovendo una cultura della *“legalità”* e dell'*“integrità”* in attuazione della Legge n. 190/2012 e dei connessi decreti attuativi (D.Lgs. n. 33 e 39 del 2013).

I temi dell'“etica pubblica” (cfr. comma 10 e 11 dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012) devono integrare la “cultura” dell'agire pubblico con la condivisione costante dei principi costituzionali contenuti negli articolo 54 “*Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*” e 97 “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*” della Costituzione Italiana.

L'“etica” implica un percorso che ne espone i principi e le sue implicazioni pratiche quali regole di vita fondamentali, ed - in ambito pubblico - implicano lo sviluppo di una “cultura dell'integrità” che si traduce, secondo la terminologia dell'OCSE, nell'“applicazione di valori, principi e norme nelle giornaliere operazione della pubblica amministrazione”, che vanno anche oltre l'attuazione delle “misure anticorruzione”.

L'“integrità” costituisce, infatti, un principio che sottende tanto le “politiche di prevenzione della corruzione” quanto le misure di “etica pubblica”, quali, ad esempio, i codici di condotta, le discipline della incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità, i limiti ai conflitti di interesse.

In generale, ritorna indispensabile rilanciare l'“etica” quale “misura” di salvaguardia e prevenzione dei fenomeni corruttivi finalizzati al soddisfacimento di interessi personali.

Vi è da precisare che l'Amministrazione del Comune di Tribano:

- ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (4343 al 31.12.2018);
- 9 dipendenti in servizio, ripartito secondo il seguente modello organizzativo (si evidenzia che un dipendente è al 50% del tempo destinato su due aree):
 - a) P.O. R1 - Area Amministrativo – Demografico – Sociale (3, con un unità al 50%);
 - b) P.O. R2 – Area Contabile – Risorse umane – Bilancio – Tributi (2);
 - c) P.O. R3 – Area Edilizia privata, Commercio (SUAP) e Ambiente (2);
 - d) P.O. R4 – Area Lavori Pubblici, Manutenzioni (1, con un unità al 50%);
 - e) il servizio di Polizia Locale e di Centrale Unica di Committenza è in convenzione, con il Comune Capofila di Monselice.
- non vi sono state modifiche organizzative dell'Ente nell'anno 2018;
- l'Amministrazione non è stata coinvolta in procedimenti penali o per fatti corruttivi (“dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno”).

L'ANAC, con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, nell'approvare in via definitiva l'“Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione”, ha formulato nell'approfondimento Parte Speciale - riferito alla “Semplificazione per i piccoli comuni” (pagg. 141 ss.): “Fermo restando quanto sopra, si ritiene che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate. In tali casi, l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPC già adottato. Nel provvedimento in questione possono essere indicate integrazioni

o correzioni di misure preventive presenti nel PTPC qualora si renda necessario a seguito del monitoraggio svolto dal RPCT. Rimane ferma la necessità di adottare un nuovo PTPC ogni tre anni, in quanto l'art. 1, co. 8 della l. 190/2012 stabilisce la durata triennale di ogni Piano. Sull'adozione del PTPCT per tutte le amministrazioni vale quanto precisato nella Parte generale del presente PNA cui si rinvia (§ 3)".

È da rilevare che il nuovo PTPCT deve tenere in considerazione necessariamente:

- a. la dimensione organizzativa dell'Ente (9 unità), al fine di scongiurare misure non praticabili o solo teoriche, oltre a servire da parametro certo per la mappatura dei procedimenti e dei processi;
- b. le risorse economiche messe a disposizione;
- c. la complessità dell'attività;
- d. l'esperienza acquisita e il contesto normativo;
- e. la presenza di nuove "aree a rischio" (1. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; 2. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; 3. Incarichi e nomine; 4. Affari legali e contenzioso), oltre a quelle "comuni obbligatorie" (1. Acquisizione e progressione del personale; 2. Affidamento di lavori, servizi e forniture; 3. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario; 4. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario).

Si riassumono, le aree (GENERALI) di riferimento obbligatorie sono:

1. Acquisizione e progressione del personale;
2. Affidamento di lavori, servizi e forniture;
3. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
4. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
5. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
6. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
7. incarichi e nomine;
8. affari legali e contenzioso.

QUADRO DI RIFERIMENTO

La disciplina di riferimento è la seguente:

- con legge 6 novembre 2012, n. 190, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 13 novembre 2012, n. 265, il legislatore ha varato le "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
- con deliberazione n. 72 del 11 settembre 2013 la CIVIT (ora "Autorità nazionale AntiCorruzione e per la valutazione e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche", c.d. ANAC) ha approvato il "Piano Nazionale Anticorruzione" (P.N.A.), con l'indicazione delle attività e misure da intraprendere nell'azione amministrativa delle amministrazioni pubbliche;
- con deliberazione di Giunta comunale n. 50 del 27 agosto 2013, è stato approvato il "Piano triennale della Trasparenza e del Piano Prevenzione della Corruzione (a valenza provvisoria)";
- con deliberazione di Giunta comunale n. 84 del 12 dicembre 2013, a seguito di procedura pubblica, è stato approvato il "Codice di comportamento del personale dipendente", in esecuzione al D.P.R. 16 aprile

2013, n.62 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;

- con deliberazione di Giunta comunale n. 1 del 27 gennaio 2014, è stato approvato il “Piano triennale di Prevenzione della Corruzione 2014 – 2015 – 2016”;
- con deliberazione di Giunta comunale n. 8 del 26 gennaio 2015, è stato approvato l’“Aggiornamento Piano triennale sulla trasparenza e Piano Triennale di prevenzione della corruzione” per il periodo 2015 – 2016 -2017;
- con deliberazione di Giunta comunale n. 7 del 25 gennaio 2016, è stato approvato l’“Aggiornamento Piano triennale sulla trasparenza e Piano Triennale di prevenzione della corruzione” per il periodo 2016 – 2017 -2018.
- con deliberazione di Giunta comunale n. 1 del 30 gennaio 2017, è stato approvato l’“Aggiornamento Piano Triennale di prevenzione della corruzione” per il periodo 2017 – 2018 – 2019;
- con deliberazione di Giunta comunale n. 1 del 23 gennaio 2018, è stato approvato l’“Aggiornamento Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza” per il periodo 2018 – 2019 – 2020;
- con deliberazione di Giunta comunale n. 65 del 13 novembre 2017, è stato approvato il “Regolamento degli incarichi esterni ai dipendenti comunali”.

IL PROCESSO DI APPROVAZIONE

Sul punto si evidenzia che il processo di approvazione del presente PTPCT 2019 – 2021 ha coinvolto il personale ed è stato oggetto di apposito avviso pubblico (prot. n. 8272 del 10 dicembre 2018).

Non sono pervenute osservazioni.

Il processo partecipativo è stato rilevante anche per la mappatura di tutte le procedure nonché di identificazione delle misure, operazione eseguita in sede di approvazione dei precedenti PTPCT, riconfermando nella totalità le attività poste in essere e riprodotte negli allegati al presente Piano TPCT (**allegato A, B, C**).

Una volta approvato il PTPCT viene presentato alla Comunità in un’apposita seduta del Consiglio Comunale, quale giornata della Trasparenza, inviato ai c.d. *stakeholder*, alle OO.SS.AA. e a tutti i dipendenti (circostanze reperibile negli atti consiliari; vedi, da ultimo, deliberazione di Consiglio comunale n. 4 del 22 marzo 2018).

IL RUOLO DEL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

L’Amministrazione ha da subito unificato il profilo della coincidenza della figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione del Responsabile della Trasparenza, individuato nel Segretario Generale del Comune.

Gli atti descrittivi del ruolo e delle funzioni del RPCT (riferimenti atti ANAC):

- Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT);
- Delibera n. 833 del 3 agosto 2016 sui poteri conferiti al RPCT per l’accertamento delle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi e a successivi atti regolatori per i poteri istruttori in caso di segnalazioni di *whistleblower*.

Si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile.

Sui poteri istruttori, e relativi limiti, del RPCT in caso di segnalazioni di fatti di natura corruttiva si è valutata positivamente (dichiara ANAC nel PNA 2018) la possibilità che il RPCT possa acquisire direttamente atti e documenti o svolgere audizioni di dipendenti nella misura in cui ciò consenta al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione.

Ai sensi dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013, al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio, e di segnalare le violazioni all'ANAC.

A tale proposito è utile ricordare che la Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 ha precisato che spetta al RPCT *“avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità). Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente. All'esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza”*.

Si rileva, secondo le indicazioni del PNA 2018, le seguenti posizioni e tutele del RPCT:

- a) sia garantita una posizione di indipendenza dall'organo di indirizzo;
- b) obblighi di informazione nei suoi confronti da parte del personale dipendente (dovere di collaborazione, pena sanzioni disciplinari);
- c) vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- d) idonea struttura di supporto e modello a rete con gli altri soggetti;
- e) il soggetto più idoneo a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati (RASA) di seguito individuato.

Gli atti amministrativi concernenti le nomine, le revoche e le sostituzioni dei RPCT sono, invece, sotto la piena responsabilità delle relative amministrazioni, e vanno comunicati all'ANAC: si rinvia alla Delibera ANAC n. 657 del 18 luglio 2018 *«Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione»*.

La revoca, cioè, pur potendo essere considerata quale misura discriminatoria, può essere oggetto di riesame ai sensi della specifica disciplina di cui all'art. 1, co. 82, della Legge n. 190/2012 e all'art. 15, co. 3, del D.Lgs. 39/2013.

Per le altre misure discriminatorie, occorre invece riferirsi all'art. 1, comma 7, della Legge n. 190/2012, ultimo periodo.

È bene rilevare che le norme della Legge 190/2012 non chiariscono quali siano le *“altre misure discriminatorie dirette e indirette”* nei confronti del RPCT, riferisce ANAC nel PNA 2018: in particolare nell'art. 2, co. 2 *quater* della Legge 30 novembre 2017, n. 179 si intendono, tra le altre, demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

Il rapporto con il DPO (ex art. 37 del Regolamento (UE) 2016/679) è improntato alla collaborazione istituzionale.

Nel caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 5, comma 7, del D.Lgs. n. 33/2013.

In questi casi, il RPCT si riserva di avvalersi, se ritenuto necessario, di un supporto del RDP nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali.

Ciò anche se il RPD sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame.

I rapporti con l'Ufficio dei Procedimenti Disciplinari (UPD) avvengono in caso di violazione delle disposizioni previste dalla disciplina, rilevando che qualora vi siano riflessi di natura penale e/o erariale si provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'Autorità giudiziaria (art. 20, D.P.R. n. 3/1957, art. 1, comma 3, Legge n. 20/1994, art. 331 c.p.p.).

Inoltre, nel caso di violazione delle norme cit. e del PTPCT si provvede con la segnalazione al Presidente del Nucleo di valutazione, che svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nell'ambito della trasparenza amministrativa (ex art. 43 e 44 del D.Lgs. n. 33/2013), ed esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato dall'amministrazione (ex art. 54, comma 5 del D.Lgs. n. 165/2001), nonché sul regolamento in materia di valutazione della *performance*, oltre a validare la Relazione sulla *Performance* e il sistema dei controlli interni.

Il Nucleo di valutazione tiene in considerazione le risultanze della relazione del rendiconto dell'attuazione del PTPCT al fine della valutazione delle P.O. del Segretario Generale nella qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, con riferimento alle rispettive competenze.

Si rileva che la Segreteria Generale è in convenzione con i Comuni di Monselice (Capo convenzione) e i Comuni di Arquà Petrarca e Carceri.

IL SISTEMA DI MONITORAGGIO

È presente un sistema di monitoraggio semestrale, compilato a cura dei Responsabili di Area e verificato in occasione dei controlli di regolarità amministrativa direttamente dal RPCT (cfr. da ultimo prot. n. 6495 del 8 Ottobre 2018, nonché il "*Piano dei controlli 2018 – 2019*", prot. n. 2323 del 9 aprile 2018).

Gli esiti sono comunicati alle P.O., al Sindaco, al Revisori dei Conti, al Presidente del Nucleo di Valutazione. Per il presente anno, gli esiti dei controlli, saranno comunicati al Responsabile della protezione dei dati (RPD – DPO).

IL COORDINAMENTO CON GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

Il PTPCT contiene una serie di obiettivi ed azioni che trovano riscontro nel "*Piano delle performance*" e degli obiettivi di mandato (anche di natura strategica), collegando i risultati all'adempimento delle misure previste nel citato Piano TPCT, rilevando che il corrente anno (mese di Maggio) vi saranno le elezioni amministrative per il rinnovo degli organi elettivi.

L'ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

È stata effettuata ed è presente nei precedenti PTPCT, rilevando che con la definizione della mappatura e la compilazione delle schede del rischio sono stati valutati i contesti sia interni che esterni per definire il “grado di rischio”.

Di rilievo anche l’aggiornamento delle misure che con il presente PTPCT tengono in considerazione gli eventi significativi del contesto ambientale e temporale.

Si conferma l’analisi del contesto esterno, presente nei precedenti PTPCT, non vi è stata modificazione rispetto agli anni precedenti (si richiamano le indicazioni dell’aggiornamento 2018 del PNA 2016).

Si riporta: *«Il quadro di definizione del rischio e la compilazione delle relative schede è già stato oggetto di un specifico approfondimento nel PTPCT 2016/2017/2018 (pagg. 3 ss.) mentre l’analisi del contesto esterno rispetto al precedente anno non rileva significate modifiche territoriali. È da osservare, tuttavia, che l’apertura dell’anno giudiziario 2017 in Italia ha coinciso - ancora una volta - con l’allarme lanciato dalle più importanti Procure italiane per quanto riguarda la lotta alle mafie e alla corruzione, rilevando che anche nella Regione Veneto si sono riscontrate attività criminali (recentemente in una operazione sulla “ndrangheta”, con 169 arresti, 5 sono stati tratti in Veneto): uno tra i settori a rischio, dai documenti parlamentari ([ALLEGATO \(Relazione territoriale sulla ... - Camera dei Deputati\)](#)), è quello dei rifiuti. Sul punto, non si può non annotare che il Presidente della Repubblica, in occasione della Giornata della Legalità organizzata da Confcommercio (21.11.2017) ha inviato il seguente messaggio: «Il rispetto delle regole è base di qualsiasi convivenza e comunità: la legalità è fondamento irrinunciabile della vita democratica, del benessere sociale e della prosperità economica. La Giornata della Legalità, meritoriamente organizzata anche quest’anno dalla Confcommercio, costituisce un contributo prezioso per l’intero Paese. A tutti coloro che prenderanno parte alle iniziative, e che ne arricchiranno i contenuti, rivolgo il saluto più cordiale. Se l’affermazione della legalità è una responsabilità primaria delle istituzioni, l’apporto della società civile, la cultura dei cittadini, la sensibilità degli operatori, dei professionisti, sono fattori decisivi per rafforzarla e accrescere la coesione attorno all’obiettivo di una società più integra, più libera, più sicura. Dopo la lunga e profonda crisi economica, gli indicatori della crescita sono tornati positivi. E’ una grande occasione per l’Italia e per l’Europa di cui siamo parte. Le attività legate al commercio, al turismo, ai servizi per i cittadini confidano in un nuovo clima di fiducia, e in uno sviluppo duraturo perché sostenibile. Affermare la legalità e contrastare le varie forme di criminalità sono condizioni di sviluppo. L’abuso, la corruzione, la violazione delle regole, la sopraffazione, vanno combattute con rigore ed efficacia. Solo l’affermazione dei principi di legalità è garanzia di sicurezza per i cittadini e per le imprese. Abbiamo bisogno di guardare avanti, di mettere in gioco le energie migliori, di innovare per attuare ancora meglio i principi della nostra Costituzione: a questo impegno siamo tutti chiamati. Con questo spirito auguro a tutti buon lavoro». Mentre nella “Relazione annuale” del Presidente ANAC alla Camera dei deputati, in data 6 luglio 2017, si annota che «La scelta del legislatore del 2014 di creare una sola Autorità che si occupi insieme di anticorruzione, appalti e trasparenza, ha creato i presupposti per politiche di prevenzione molto più efficaci rispetto al passato, senza tuttavia pregiudicare le esigenze di efficienza e funzionalità delle amministrazioni e del mercato dei contratti pubblici. Nessuno, però, si illude che i piccoli ma importanti risultati ottenuti o i segnali di fiducia che giungono dall’esterno, per quanto significativi, possano giustificare eccessi di ottimismo. Siamo consapevoli, invece, che gli effetti positivi sul piano della lotta alla corruzione si potranno vedere solo nel medio e lungo periodo, sempre che la strada intrapresa venga perseguita con ancora maggiore impegno da tutti gli attori istituzionali. Del resto è in atto una evidente e benefica rivoluzione culturale nell’affrontare questo fenomeno, come mostra la netta e reiterata posizione del Papa che ha anche reso noto di avere allo studio la possibilità di scomunicare dei corrotti. Per quanto ci riguarda, ci impegneremo al massimo nei prossimi anni su tutti i fronti di competenza e lavoreremo con grande alacrità anche sul piano culturale perché si imponga sempre più l’idea della corruzione come un grave pericolo sociale, un furto di futuro e di democrazia, per citare le*

parole del Presidente Mattarella. In effetti, si deve garantire la cultura della legalità e della trasparenza quale prima misura». Alla luce degli autorevoli interventi, risulta indispensabile promuovere la cultura della legalità attraverso una serie di misure, ma in primis attraverso un'adeguata partecipazione, rispetto delle regole e trasparenza. La "trasparenza", infatti, secondo i principi della "Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo" è legata al diritto alla libertà d'espressione che declinato nei suoi aspetti essenziali, ripreso dall'art. 21 Cost., include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera».

In relazione all'analisi del contesto interno, la struttura organizzativa non è stata modificata.

L'analisi del "contesto interno" tiene conto dell'organizzazione amministrativa, del monitoraggio, dei controlli interni, della formazione, del contributo di ogni singolo.

LA MAPPATURA DEI PROCESSI

Con il presente anno si conferma *in toto* la mappatura di tutti i procedimenti e processi (sono comprese le aree obbligatorie, generali, nonché tutti i settori).

In modo significativo, sono stati coinvolti tutti i responsabili, anche con incontri *one to one*.

La partecipazione ha portato alla stesura degli allegati c.d. "mappatura", con le schede rischio e le misure, comprensive di indicatori e anomalie, oltre ad una serie di informazioni specifiche.

L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Tale attività è stata concretamente svolta in sede di mappatura, identificando i rischi specifici.

Sul punto, si implementano le misure sulle aree di rischio: Contratti Pubblici, Governo del Territorio, e Riciclaggio, secondo le indicazioni dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia «*Provvedimento 23 aprile 2018, Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni*» (G.U. n. 269 del 19 novembre 2018), che vengono riportate come allegato D) al presente PTPCT.

Per il conflitto di interessi, si prevedono misure specifiche con riferimento alla Linee Guida recanti «*Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*», in consultazione *on line* del 19 ottobre 2018 da parte di ANAC.

Il sistema seguito per giungere alla definizione delle "misura" è avvenuto, a seguito di una verifica degli indici di "probabilità" e "impatto" (vedi allegato 5 del PNA. "tabella valutazione del rischio"), identifica - per ogni area - i rischi (vedi allegato 3 del PNA "catalogo dei rischi") e le misure (vedi allegato 4 del PNA "elenco esemplificativo misure ulteriori"). In termini diversi, il PNA nel catalogo dei rischi, si suddivide in 3 livelli:

- a. Area di rischio, che rappresenta la denominazione dell'area di rischio generale cui afferisce il processo ed i rischi specifici ad esso associati (le aree di rischio sono già individuate dal legislatore);
- b. Processo, che rappresenta una classificazione, a livello macro, delle possibili attività di trasformazione di *input* in *output* del Comune;
- c. Rischio specifico, che definisce la tipologia di rischio che si può incontrare in un determinato processo.

Il processo di gestione del rischio delineato dal PNA, si suddivide in quattro blocchi, che corrispondono a:

A) MAPPATURA DEI PROCESSI:

1. Analisi dell'applicabilità dei processi ed individuazione di nuove Aree di rischio e/o Processi per l'amministrazione di appartenenza (cfr. indicazioni della norma internazionale UNI ISO 31000:2010);
2. Identificazione dei soggetti deputati allo svolgimento del Processo;
- B) ANALISI E VALUTAZIONE DEI PROCESSI:
3. Valutazione dei processi esposti al rischio in termini di impatto e probabilità;
- C) IDENTIFICAZIONE E VALUTAZIONE DEI RISCHI:
4. Analisi dell'applicabilità dei rischi specifici presenti nel catalogo ed individuazione di nuovi rischi specifici associati ai processi valutati come maggiormente rischiosi;
5. Valutazione dei rischi specifici (in termini di impatto e probabilità);
- D) IDENTIFICAZIONE DELLE MISURE:
6. Identificazione delle misure più idonee alla prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio.

La valutazione del rischio deve essere svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati.

Sviluppando i punti precedenti:

A. L'IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno al Comune.

I rischi sono identificati:

- a) attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità del Comune, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- b) valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato il Comune;
- c) applicando i criteri di cui all'Allegato 5 del PNA (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

L'identificazione dei rischi a cura del Responsabile del PTPCT è stata operata coinvolgendo i diversi Responsabili di Area nel corso del periodo considerato.

B. L'ANALISI DEL RISCHIO

In questa fase, sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*"probabilità"*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*"impatto"*). Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando *"probabilità"* per *"impatto"*.

L'Allegato 5 del PNA, suggerisce criteri per stimare *"probabilità"* e *"impatto"* e, quindi, per valutare il livello di rischio.

B1. STIMA DEL VALORE DELLA PROBABILITÀ CHE IL RISCHIO SI CONCRETIZZI

Criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la *"probabilità"* sono i seguenti:

- a) discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- b) rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- c) complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
- d) valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

e) frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

f) controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto al rischio ha attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la “*stima della probabilità*” (max 5).

B2. STIMA DEL VALORE DELL'IMPATTO

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

l'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare “*l'impatto*” di potenziali episodi di malaffare.

a) Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà “*l'impatto*” (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

b) Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla P.A. a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

c) Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la P.A., fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

d) Impatto organizzativo, economico e sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la “*stima dell'impatto*”.

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C. LA PONDERAZIONE DEL RISCHIO

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “*ponderazione*”. In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*”.

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una “*classifica del livello di rischio*”. Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

D. IL TRATTAMENTO

Il processo di “*gestione del rischio*” si conclude con il “*trattamento*”.

Il trattamento consiste nel procedimento “*per modificare il rischio*”: in concreto, individuare e valutare delle “*MISURE*” per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Le misure indicate nelle schede allegate indicano il trattamento del rischio.

È giusto rilevare che il presente PTPCT 2019 – 2021, aggiorna i precedenti PTPCT, dove sono presenti una serie di misure ulteriori riferite ad un catalogo differenziato di rischi, riportando ad unità tutte le misure previste con il presente PTPCT, pertanto, si può sostenere che il presente Piano è un nuovo PTPCT, secondo le indicazioni ANAC all'aggiornamento 2018 del PNA.

LA SEZIONE DEL PTCP DEDICATA ALLA TRASPARENZA

Tale sezione è aggiornata con riferimento al nuovo Regolamento in materia di accesso documentale, civico e generalizzato, adottato con deliberazione di Consiglio comunale n. 51 del 28 dicembre 2017.

Il registro degli accessi è già presente nella sez. “*Amministrazione Trasparente*”.

Di rilievo annotare che il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (c.d. RASA) è stato già stato individuato nel P.O. R4 – Area Lavori Pubblici, Manutenzioni, questo con riferimento specifico al Comunicato del Presidente ANAC del 20 dicembre 2017, “*Richiesta ai Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza sulla nomina del Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante (RASA)*”.

L'ANALISI DI CONTESTO ULTERIORI PRECISAZIONI

L'aggiornamento del PTPCT per il periodo 2019 – 2021 terrà in considerazione tutti i documenti adottati e richiamerà con riferimento alle singole misure le indicazioni del PNA 2018 e le novità normative, rilevando che gli allegati processi e procedimenti (seguiti alla mappatura) individuano le misure ulteriori da adottare.

Il PTPCT 2019/2020/2021 sarà presentato al pubblico (c.d. Giornata della trasparenza) nel corso di un'apposita sezione consiliare.

È da osservare, anche con riferimento agli approfondimenti del PNA 2018, la lotta alle mafie e alla corruzione, sono inserite in settori strategici come la raccolta dei rifiuti: uno tra i settori a rischio segnalato dai documenti parlamentari (si rinvia alla relazione territoriale della Camera dei Deputati, giovedì 23 giugno 2016).

Si rende necessario promuovere la cultura della legalità attraverso una serie di misure, ma *in primis* attraverso un'adequata partecipazione, rispetto delle regole e trasparenza.

La “*trasparenza*”, infatti, secondo i principi della “*Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*” è legata al diritto alla libertà d'espressione che declinato nei suoi aspetti essenziali, ripreso dall'art. 21 Cost., include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

Nel nuovo Decreto Legislativo n. 33/2013, riformato dal d.lgs. n. 97/2016, assume i contorni di un nuovo diritto di cittadinanza dove l'accessibilità totale e gli *open data* costituiscono la moderna frontiera della democrazia partecipata, in aggiunta al diritto di accesso partecipativo e documentale degli artt. 10 e 22 della Legge n. 241/1990, in cui i cittadini sono chiamati ad interagire con le istituzioni in maniera consapevole e responsabile, in analogia importazione del modello *Freedom of information act* (c.d. FOIA), quale regola del diritto alla conoscibilità generalizzata (c.d. diritto di accesso civico, esteso a quello generalizzato).

Si ricava che la trasparenza consente di comprendere l'attività e l'organizzazione pubblica mediante l'accesso ai dati e documenti pubblicati *on line*, nella sezione del portale istituzionale “*Amministrazione trasparente*”, o mediante estrazione di copia attraverso l'istituto del diritto di accesso documentale o civico: l'accesso è la regola, il diniego, se non è possibile il differimento, è l'eccezione che va motivata.

La circolare n. 2/2017, della Ministra per la Semplificazione e la Pubblica amministrazione, di “*Attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*”, ha espressamente previsto di individuare le unità di personale, adeguatamente formate, che assicurino le funzioni di “*centro di competenza*” o “*help desk*”, al fine di assistere gli uffici interni delle singole pubbliche amministrazioni nella trattazione delle istanze di accesso civico generalizzato, in sintonia con la deliberazione ANAC n. 1309/2016: nel Codice dei contratti pubblici (ex d.lgs. n. 50/2016) questo soggetto, interlocutore pubblico, non può che essere il responsabile unico del procedimento (c.d. RUP).

Il comma secondo dell’art. 31 del Codice risponde a questa richiesta informativa stabilendo che “*il nominativo del RUP è indicato nel bando o avviso con cui si indice la gara per l’affidamento del contratto di lavori, servizi, forniture, ovvero, nelle procedure in cui non vi sia bando o avviso con cui si indice la gara, nell’invito a presentare un’offerta*”.

In effetti, la trasparenza, oltre a rispondere ad esigenze conoscitive, assolve ad una misura di prevenzione della corruzione, attuativa della Legge n. 190/2012 di “*prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, dove all’art. 1, comma 32, con riferimento all’area a rischio “*scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi*” stabiliva precisi oneri di trasparenza a carico delle stazioni appaltanti tenute a pubblicare (anche annualmente in tabelle riassuntive liberamente scaricabili) nei propri siti *web* istituzionali (sez. “*bandi di gara e contratti*”).

La trasparenza, dunque, deve essere ancorata alle esigenze pratiche, non autoreferenziali, senza creare eccessi informativi (ipertrofia) che generano processi inversi e oscurano l’essenzialità del proprio compito, che è quello di rendere testimonianza delle regole di legalità e integrità, fornendo a tutti gli operatori economici e ai cittadini le medesime notizie, senza creare privilegi speciali o posizioni dominanti.

In relazione all’analisi del contesto interno, la struttura organizzativa non è stata modificata.

Il nuovo Regolamento per l’autorizzazione degli incarichi esterni per il personale dipendente (vedi, Delibera di Giunta comunale n. 65 del 13 novembre 2017) si occupa di rendere trasparente il processo di autorizzazione.

L’analisi del “*contesto interno*” ha tenuto conto dell’organizzazione amministrativa, del monitoraggio, dei controlli interni, della formazione, del contributo della struttura.

LINEE OPERATIVE E OBIETTIVI STRATEGICI GENERALI

Dalle premesse metodologiche si può passare a quelle operative, fornendo delle indicazioni operative per il corrente anno 2019 e i successivi 2020 - 2021 (triennio di riferimento), rilevando che l’Amministrazione nel mese di maggio rinnoverà i propri vertici elettivi.

Le indicazioni di stesura del PTPCT 2019/2021 tengono conto del monitoraggio del PTPCT, della mappatura dei procedimenti, delle novità normative, stabilendo che gli obiettivi individuati costituiscono punti di riferimento per la stesura per Piano esecutivo di gestione (c.d. PEG) per tutta l’Amministrazione, con evidente collegamento con il “*Piano della performance*” per tutti i dipendenti dell’ente, nonché i documenti e piani di programmazione previsti dalle disposizioni vigenti.

OBIETTIVI TRASVERSALI DI TUTTI I SETTORI DELL’ANNO 2019 (TALI OBIETTIVI POSSONO ANCHE COSTITUIRE OBIETTIVI SPECIFICI DI SETTORE E/O AREA E/O INDIVIDUALI)

Gli obiettivi, di collegamento con quelli riportati nel PEG:

1. l'adeguamento del procedimento amministrativo alle disposizioni del CAD;
2. verifica e aggiornamento costante della sez. "Amministrazione Trasparente";
3. attività informativa nei confronti del Responsabile, dei Referenti e dell'Autorità giudiziaria (art. 16 D.Lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, Legge n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
4. partecipazione al processo di gestione del rischio; propongono le misure di prevenzione (art. 16 D.Lgs. n. 165 del 2001);
5. verifica dell'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune, mediante compilazione delle dichiarazioni annuali e pubblicazioni annuali inconfirmità; l'osservanza delle misure contenute nel PTPCT (art. 1, comma 14, della Legge n. 190 del 2012);
6. partecipazione al processo di gestione del rischio (PNA 2013, Allegato 1, par. B.1.2.);
7. osservanza delle misure contenute nel PTPCT (art. 1, comma 14, della Legge n. 190 del 2012);
8. segnalazione di situazioni di illecito (nuovo art. 54 *bis* del D.Lgs. n. 165 del 2001);
9. segnalano dei casi di personale conflitto di interessi (art. 6 *bis* Legge n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);
10. verifica delle dichiarazioni di assenza del conflitto di interessi per tutti gli incaricati, comprese le commissioni di gara o i procedimenti concorsuali, nonché l'adozione delle deliberazioni e determinazioni.

TUTTI COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO DELL'AMMINISTRAZIONE

È doveroso osservare che tutti i collaboratori o incaricati dall'Amministrazione:

- a. osservano le misure contenute nel PTPCT;
- b. segnalano le situazioni di illecito.

È noto che l'art. 2, comma 3, del Codice di comportamento (*ex* D.P.R. n. 62/2013) prevede l'estensione degli obblighi di condotta anche nei confronti di tutti i collaboratori dell'Amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, nonché nei confronti di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Ne consegue che in caso di affidamento di incarichi, servizi, lavori il soggetto dovrà dichiarare di aver preso visione del Codice di comportamento e del PTPCT e di osservare la disciplina ivi richiamata, pena la risoluzione del rapporto.

LA STRATEGIA DI BASE DEL PTPCT 2019/2021: MAPPATURE E MISURE

Il PTPCT conferma tutte le misure adottate e implementa quelle esistenti secondo le indicazioni di seguito riportate.

Nelle allegate schede sono riportate le "MISURE PUNTUALI" per processo e procedimento:

allegato A: elenco procedimenti e processi (indice);

allegato B: schede misurazione del rischio;

allegato C: schede dei singoli procedimenti/processi;

allegato D: indici di anomalia operazioni sospette.

Le misure di distinguono:

"**OBBLIGATORIE**", quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative;

“**ULTERIORI**”, che possono essere inserite nei PTPCT a discrezione dell’Amministrazione (facoltative);

“**GENERALI**”, per le finalità complessive e trasversali sull’intera amministrazione;

“**MISURE SPECIFICHE**”, su una determinata area o procedimento.

Tutte le misure e azioni previste nei precedenti Piani e loro aggiornamenti si intendono richiamate e vigenti, salvo espressa abrogazione, acclarando che le misure previste riguardano tanto l’imparzialità oggettiva (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto l’imparzialità soggettiva del funzionario (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l’interesse generale).

In ogni caso, il presente PTPCT costituisce nuovo Piano TPCT.

SI RIASSUMONO LE MISURE PRESENTI NEI PNA

Le misure sono così indicate:

PNA 2013:

- Trasparenza;
- Codici di comportamento;
- Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione;
- Astensione in caso di conflitto di interessi;
- Svolgimento di incarichi d’ufficio – attività ed incarichi extra – istituzionale;
- Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage – revolving doors*);
- Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*);
- Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione;
- Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*);
- Formazione;
- Patti di integrità;
- Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

PNA 2015:

- misure di controllo;
- misure di trasparenza;
- misure di definizione e promozione dell’etica e di standard di comportamento;
- misure di regolamentazione;
- misure di semplificazione dell’organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- misure di semplificazione di processi/procedimenti;
- misure di formazione;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- misure di rotazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi;
- misure di regolazione dei rapporti con i “*rappresentanti di interessi particolari*” (*lobbies*).

PNA 2016:

- Trasparenza;
- Rotazione (ordinaria, straordinaria, obbligatoria (per procedimenti penali), in caso di impossibilità, formazione, dirigenti, personale, stesso ufficio, diverso ufficio, diversa amministrazione);
- Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità;
- Revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici;
- *Whistleblowing*.

PNA 2017:

- Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- Elenco dei RPCT tenuto da ANAC;
- Organismi indipendenti di valutazione;
- Rotazione;
- Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità.

Pare giusto riportare le indicazioni del PNA 2017 “*SULLE MISURE DA ADOTTARE*” per le singole amministrazioni: «*Le misure, sia pure suggerite e non imposte, nascono dall’analisi dei rischi di corruzione ricorrenti nelle amministrazioni considerate. Si tratta di misure esemplificative per prevenire il rischio di corruzione e, per questo, in alcuni casi non contengono elementi di dettaglio. In questo senso, il PNA è considerato anche dal legislatore come uno strumento di indirizzo e di sostegno alle amministrazioni, volto a rafforzare e orientare l’attuazione sostanziale, secondo un principio improntato allo scopo, non meramente formale e adempitivo della normativa. Rimane nella piena responsabilità delle amministrazioni individuare e declinare queste ed altre misure nel modo che più si attagli allo specifico contesto organizzativo, per prevenire i rischi corruttivi come identificati nel processo di analisi e gestione del rischio necessari per l’elaborazione dei PTPC*».

PNA 2018:

- Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679);
- I Codici di comportamento;
- Il *pantouflage*.
- La rotazione.

LE MISURE PREVISTE DAL PTPCT 2019/2020/2021 CON LE INDICAZIONE DI QUELLE ULTERIORI

TRASPARENZA

Tutti i Responsabili di unità provvedono all’aggiornamento degli adempimenti previsti dal D.Lgs. n. 33/2013, novellato da D.Lgs. n. 97/2016 in base alle indicazioni del prospetto riportato. Resta inteso che ogni Responsabile di Posizione organizzativa cura la pubblicazione dei propri atti in relazione alle pubblicazioni obbligatorie previste dalla disciplina vigente.

Con la delibera di C.C. n. 51/2017 si è presentato il Regolamento sul diritto di accesso che all’art. 19 l’istituzione del Registro delle richieste di accesso e le modalità di compilazione da parte da ogni Responsabile di Unità in relazione alle proprie materie.

Risulta evidente che l’implementazione del Registro delle richieste di accesso è svolta da ogni Responsabile di Area (P.O.) in relazione alle proprie materie.

Il RPCT ha il compito di analizzare l'eventuale riesame in materia di accesso civico: *“Per consentire al cittadino di avere una risposta chiara e motivata e per offrire allo stesso una opportunità di tutela più rapida e poco dispendiosa, il legislatore, avendo come obiettivo la partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, ha previsto, per l'accesso civico generalizzato, anche il riesame “interno” (nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta), a mezzo dell'intervento di un soggetto, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che svolge un ruolo fondamentale nell'ambito della disciplina di prevenzione della corruzione e nell'attuazione delle relative misure, non potendo tralasciarsi di considerare che la trasparenza amministrativa che si realizza anche attraverso lo strumento dell'accesso civico generalizzato rappresenta una delle misure più importanti di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione”* (cfr. TAR Campania, Napoli, sez. VI, 13 dicembre 2017, n. 5901).

Ai fini di una compiuta analisi e individuazione delle singole responsabilità, si riporta la struttura organizzativa dell'ente.

La struttura del Comune è così ripartita:

P.O. R1 - Area Amministrativo – Demografico – Sociale.

P.O. R2 – Area Contabile – Risorse umane – Bilancio - Tributi.

P.O. R3 – Area Edilizia privata, Commercio (SUAP) e Ambiente.

P.O. R4 – Area Lavori Pubblici, Manutenzioni.

Il servizio di Polizia Locale è in convenzione, con il Comune Capofila di Monselice, mentre in Convenzione, con comune Capofila Este SUAP.

La Centrale Unica di Committenza con il Comune di Monselice.

Si osserva che già il precedente vigente PTPCT aveva integrato il *“Programma triennale della trasparenza e dell'integrità”* (PTTI), con l'individuazione dei responsabili di ogni voce della sezione del sito *“Amministrazione Trasparente”*, individuando, allo stesso tempo il RASA, nel P.O. R4 – Area Lavori Pubblici, Manutenzioni, con tutti i compiti previsti dalla legge e dalle indicazioni ANAC, compresi gli adempimenti della Legge n. 190/2012, art. 1, comma 32, con tutti i compiti previsti dalla legge e dalle indicazioni ANAC (cfr. Comunicato Presidente ANAC 28/12/2017. Anticorruzione. Richiesta agli RPCT sulla nomina del Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante).

Si evidenzia, al riguardo, che il RASA era già individuato nel precedente PTPC, trattandosi, quindi, di una riconferma, osservando che il soggetto individuato dovrà comunicare al RPCT gli adempimenti in materia di pubblicazioni obbligatorie.

Il RASA ha l'obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della s.a., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici¹.

Il Referente responsabile PERLA PA (Circolare n. 5/2011 della D.FP.) è individuato nel P.O. R2 – Area Contabile – Risorse umane – Bilancio - Tributi, comprese le comunicazioni per incarichi e collaborazione consulenza, nonché quelle previste dall'art. 36, comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001 (estratto, *“al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, le amministrazioni redigono, dandone informazione alle organizzazioni sindacali tramite invio all'Osservatorio paritetico presso l'Aran, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro*

¹ Cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, comma 10, del D.Lgs. n. 50/2016.

flessibile utilizzate, con l'indicazione dei dati identificativi dei titolari del rapporto nel rispetto della normativa vigente in tema di protezione dei dati personali, da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione ..., nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento”).

Gli adempimenti in materia di innovazione, transizione, misure minime e digitalizzazione (ex art. 17, comma 1 del D.Lgs. n. 82/2005) sono attribuite al P.O. R3 – Area Edilizia privata, Commercio (SUAP) e Ambiente, questi ha i poteri previsti dalla norma citata, nonché detiene i compiti relativi al c.d. Registro dei trattamenti (ex “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)”.

Il Responsabile in materia di sicurezza informatica e accessibilità dei dati/sito istituzionale viene confermato nel P.O. R3 – Area Edilizia privata, Commercio (SUAP) e Ambiente; tale Responsabile cura la sicurezza informatica del Comune e di ogni programma informatico e/o di controllo di accessi alle sede e/o al sistema di video sorveglianza e/o di qualsiasi apparato collegato alle rete interna del Comune; conseguentemente qualsiasi accesso a qualsiasi titolo dovrà essere preventivamente autorizzato per iscritto dal P.O. R3 – Area Edilizia privata, Commercio (SUAP) e Ambiente.

Ne consegue che il Responsabile P.O. R3 – Area Edilizia privata, Commercio (SUAP) e Ambiente deve esprimere il proprio parere obbligatorio con riferimento agli acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici, di telecomunicazione, di telefonia, telecamere e video sorveglianza di tutte le aree con le quali è ripartita l'organizzazione del Comune: la mancata acquisizione del parere costituisce violazione del PTPCT.

Il Difensore civico per il digitale (ex art. 17, comma 1 *quater* del D.Lgs. n. 82/2005) è stato (ex art. 17 del decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 217) “istituito presso l'AgID l'ufficio del difensore civico per il digitale, a cui è preposto un soggetto in possesso di adeguati requisiti di terzietà, autonomia e imparzialità. Chiunque può presentare al difensore civico per il digitale, attraverso apposita area presente sul sito istituzionale dell'AgID, segnalazioni relative a presunte violazioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2. Ricevuta la segnalazione, il difensore civico, se la ritiene fondata, invita il soggetto responsabile della violazione a porvi rimedio tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni. Le decisioni del difensore civico sono pubblicate in un'apposita area del sito Internet istituzionale”.

I dati di bilancio e del personale dovranno essere riportati - con tabelle illustrative – i dati aggregati per consentire una lettura estesa a cura del P.O. R2 – Area Contabile – Risorse umane – Bilancio - Tributi.

Le P.O., responsabili degli uffici, garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge, ai sensi dell'art. 43, comma 3 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Sarà cura del P.O. R2 – Area Contabile – Risorse umane – Bilancio – Tributi verificare l'inosservanza degli obblighi di cui all'art. 1, comma 125, 126 e 127 della Legge 4 agosto 2017 n. 124, “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” (estratto: “L'inosservanza di tale obbligo comporta la restituzione delle somme ai soggetti eroganti entro tre mesi dalla data di cui al periodo precedente”).

Sarà cura del P.O. R2 – Area Contabile – Risorse umane – Bilancio – Tributi verificare tutti gli adempimenti di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 33/2013 e dal D.Lgs. n. 175/2016 (ex art. 22).

Si riporta di seguito l'aggiornamento degli obblighi di pubblicazione con riferimento specifico ai Responsabili della pubblicazione dei dati.

Il Responsabile per la trasparenza è una figura unificata con il Responsabile della prevenzione della corruzione individuato nel Segretario Generale RPCT, salvo per il Responsabile per le comunicazioni e adempimenti dell'ANAC (*ex* Rasa, vedi sopra).

Va precisato che in sede di nomina del RPC le funzioni in materia di “*Trasparenza*” coincidevano con la stessa figura del responsabile “*Anticorruzione*”, non avendo affidato tale compito ad altri dirigenti.

Il “*gestore*” delle informazioni rilevanti ai fini delle valutazioni delle “*operazioni sospette*”, di cui al Decreto del Ministero dell'interno del 25 settembre 2015 “*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*”, nonché con riferimento agli adempimenti di cui al provvedimento dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia «*Provvedimento 23 aprile 2018, Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni*» (G.U. n.269 del 19 novembre 2018), viene individuato nel P.O. R2 – Area Contabile – Risorse umane – Bilancio – Tributi (**vedi allegato D**). Il gestore provvederà ad informare tempestivamente il RPCT dell'attività posta in essere.

Il Responsabile per le verifiche documenti tra amministrazioni (*ex* D.P.R. n. 445/2000) è ciascun Responsabile di Area.

I Responsabili di Area sono responsabili dell'inserimento dei dati e del contenuto delle Sezioni, i quali potranno individuare i singoli responsabili di procedimento per l'inserimento dei dati nel sito parte “*Amministrazione Trasparente*”, secondo il modello indicato nella Delibera n. 50/2013 CIVIT “*All. 1 – Obblighi di pubblicazione ERRATA CORRIGE E INTEGRAZIONI- formato excel (settembre 2013)*”, integrato dalle Linee Guida ANAC n. 1310/2016.

La periodicità delle informazioni viene definita dalla Legge, o in mancanza coincide con le modifiche – aggiornamento dei provvedimenti o degli atti.

La pubblicazione deve avvenire, di norma, entro il mese di adozione degli atti, salvo per quelli la cui efficacia coincide con la pubblicazione; l'aggiornamento è previsto direttamente dalla legge o in mancanza a scadenza annuale.

Ne consegue che a scadenza almeno annuale si procede ad una verifica - aggiornamento dei dati, provvedimenti e atti pubblicati, salvo diversa periodicità prevista dalla Legge.

In mancanza di individuazione del soggetto Responsabile dell'inserimento dei dati sotto riportati, la competenza è attribuita al P.O. R1 - Area Amministrativo – Demografico – Sociale, o altro soggetto individuato per iscritto dal Responsabile della Corruzione e della Trasparenza.

Il Responsabile P.O. R1 - Area Amministrativo – Demografico – Sociale avrà cura di acquisire tutta la documentazione da pubblicare prevista dall'art. 14 del D.Lgs. n. 33/2013 riferita agli amministratori e ai dipendenti, avendo cura di osservare le indicazioni contenute nel Comunicato del Presidente dell'8 novembre 2017 “*Pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti (art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013)*”: «*Con il comunicato del 17 maggio 2017 l'Autorità ha precisato che, a seguito dell'ordinanza del TAR Lazio n. 1030/2017 e della delibera ANAC n. 382/2017, l'obbligo di pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti, previsto dall'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, debba ritenersi non sospeso, in quanto la predetta disposizione non è stata richiamata in alcun modo dall'ordinanza, né è stata oggetto di censura dinanzi al TAR. Successivamente sono pervenute a questa Autorità ulteriori richieste di chiarimenti in ordine all'applicazione dell'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, alla luce dell'ordinanza del TAR Lazio, Sezione I quater, 19 settembre 2017, n. 09828 di rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter, del d.lgs. 33/2013. Al riguardo, si fa presente che il Consiglio*

nelle adunanze del 27 settembre e dell'8 novembre 2017 ha ritenuto di confermare la decisione assunta precedentemente, rilevando che avere sollevato d'ufficio l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013 non ha alcun effetto sospensivo». (sul punto si rinvia anche all'atto di segnalazione n. 6 del Presidente ANAC).

Si riporta l'allegato A al D.Lgs. n. 33/2013, novellato a seguito del D.Lgs. n. 97/2016 con l'individuazione dei Responsabili dell'alimentazione del dato. Gli oneri informativi da pubblicare vanno implementati nel dettaglio, anche ai fini dell'aggiornamento, dall'allegato "Elenco degli obblighi di pubblicazione", contenuti nelle "Linee Guida Trasparenza" Delibera ANAC n. 1310/2016.

Denominazione sotto-sezione 1° livello	Denominazione sotto-sezione 2° livello	Contenuti	Servizio responsabile dell'alimentazione del dato
Disposizioni generali	Programma per la Trasparenza e l'Integrità	Art. 10, c. 8, lett. a	Responsabile dell'Area I
	Atti generali	Art. 12, c. 1, 2	Responsabile dell'Area I
	Oneri informativi per cittadini e imprese ²	Art. 34, c. 1, 2	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Organizzazione	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Art. 13, c. 1, lett. a Art. 14	Responsabile dell'Area I
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Art. 47	Responsabile dell'Area I
	Articolazione degli uffici	Art. 13, c. 1, lett. b, c	Responsabile dell'Area I
	Telefono e posta elettronica	Art. 13, c. 1, lett. d	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Consulenti e collaboratori	Da pubblicare in tabelle	Art. 15, c. 1, 2	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Personale	Incarichi amministrativi di vertice	Art. 15, c. 1, 2 Art. 41, c. 2, 3	Responsabile dell'Area I
	Posizioni organizzative	Art. 10, c. 8, lett. d	Responsabile dell'Area Ii
	Dotazione organica	Art. 16, c. 1, 2	Responsabile dell'Area II
	Personale non a tempo indeterminate (da pubblicare in tabelle)	Art. 17, c. 1, 2	Responsabile dell'Area II
	Tassi di assenza	Art. 16, c. 3	Responsabile dell'Area II

² Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria, ai sensi del D.Lgs. n. 97/2016.

	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	Art. 18, c. 1	Responsabile dell'Area II
	Contrattazione collettiva	Art. 21, c. 1	Responsabile dell'Area II
	Contrattazione integrative	Art. 21, c. 2	Responsabile dell'Area II
	OIV	Art. 10, c. 8, lett. c	Responsabile dell'Area II
Bandi di concorso	Bandi di concorso, elenco dei bandi espletati, dati relativi alle procedure (da pubblicare in tabelle)	Art. 19	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Performance	Piano della Performance	Art. 10, c. 8, lett. b	Responsabile dell'Area II
	Relazione sulla Performance	Art. 10, c. 8, lett. b	Responsabile dell'Area II
	Ammontare complessivo dei premi	Art. 20, c. 1	Responsabile dell'Area II
	Dati relativi ai premi	Art. 20, c. 2	Responsabile dell'Area II
	Benessere organizzativo ³	Art. 20, c. 3	Responsabile dell'Area II
Enti controllati	Enti pubblici vigilati	Art. 22, c. 1, lett. a Art. 22, c. 2, 3	Responsabile dell'Area II
	Società partecipate	Art. 22, c. 1, lett. b Art. 22, c. 2, 3	Responsabile dell'Area II
	Enti di diritto privato controllati	Art. 22, c. 1, lett. c Art. 22, c. 2, 3	Responsabile dell'Area II
	Rappresentazione grafica	Art. 22, c. 1, lett. d	Responsabile dell'Area II
Attività e procedimenti	Dati aggregati attività amministrativa	Art. 24, c. 1	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
	Tipologie di procedimento	Art. 35, c. 1, 2	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
	Monitoraggio tempi procedurali ⁴	Art. 24, c. 2	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
	Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati	Art. 35, c. 3	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Provvedimenti	Provvedimenti organi	Art. 23	Responsabile dell'Area I

³ Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria, ai sensi del D.Lgs. n. 97/2016.

⁴ Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria, ai sensi del D.Lgs. n. 97/2016.

	indirizzo politico (da pubblicare in tabelle) ⁵		
	Provvedimenti dirigenti (da pubblicare in tabelle)	Art. 23	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Controlli sulle imprese ⁶		Art. 25	Responsabile dell'Area III
Bandi di gara e contratti	(avvisi, informazioni, delibera a contrarre, comunicazioni AVCP)	Art. 37, c. 1, 2	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Criteri e modalità (collegamenti con i provvedimenti e modello tabellare)	Art. 26, c. 1	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
	Atti di concessione	Art. 26, c. 2 Art. 27	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo	Art. 29, c. 1	Responsabile dell'Area II
	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio	Art. 29, c. 2	Responsabile dell'Area II
Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare	Art. 30	Responsabile dell'Area IV
	Canoni di locazione o affitto	Art. 30	Responsabile dell'Area II - IV
Controlli e rilievi sull'amministrazione	Rilievi organi di controllo e revisione, Rilievi Corte dei Conti	Art. 31, c. 1	Responsabile dell'Area I
Servizi erogati	Carta dei servizi e standard di qualità	Art. 32, c. 1	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Servizi erogati Pagamenti dell'amministrazione	Costi contabilizzati	Art. 32, c. 2, lett. a Art. 10, c. 5	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
	Tempi medi di erogazione dei servizi	Art. 32, c. 2, lett. b	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
	Liste di attesa	Art. 41, c. 6	Tutti i Responsabili di Area/P.O.
Pagamenti dell'amministrazione	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Art. 37	Responsabile Area II
	IBAN e pagamenti	Art. 36	Responsabile Area II

⁵ Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria, ai sensi del D.Lgs. n. 97/2016.

⁶ Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria, ai sensi del D.Lgs. n. 97/2016.

	informatici		
Opere Pubbliche		Art. 38	Responsabile Area IV
Pianificazione e governo del territorio		Art. 39	Responsabile Area III
Informazioni ambientali		Art. 40	Responsabile Area III
Interventi straordinari e di emergenza		Art. 42	Responsabile Area IV
Altri contenuti			Responsabile Area I

ROTAZIONE

In caso di applicazioni di procedimenti sanzionatori, di qualsiasi natura, della disciplina prevista nei Piani si dovrà valutare la rotazione degli incarichi in relazione ai poteri di nomina previsti dalla legge (impregiudicati i profili disciplinari):

- a. per i Responsabilità di Area il Sindaco, sentito il RPCT;
- b. per il personale i Responsabili di Area, sentito il RPCT.

In questo senso, il RPCT segnalerà:

- a. al Sindaco le sanzioni applicate ai Responsabili di Area;
- b. ai Responsabili di Area per il personale assegnato.

I Responsabili di Area hanno l'obbligo di segnalare tempestivamente al RPCT l'avvio di procedimenti disciplinari o di fatti di rilievo attinenti alla materie del PTPC a carico del personale assegnato.

Si richiamano espressamente le annotazione del PNA 2016, punto 7.2.3., pag. 32 e 33 in materia di "rotazione straordinaria".

È di rilievo annotare i limiti organizzative della rotazione con riferimento al personale in servizio: "Art. 1, comma 221, legge n. 208 del 2015: Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della l. n. 190 del 2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale".

L'applicazione della misura della "rotazione ordinaria" va valutata anche se l'effetto indiretto della rotazione comporta un temporaneo rallentamento dell'attività ordinaria, dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità l'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni.

Nel caso di impossibilità di applicare la misura della "rotazione", dei motivati fattori organizzativi, in sede di determinazione dei decreti di affidamento si renderà l'onere motivazionale.

La rotazione è preceduta da un periodo di affiancamento e formazione, a cura del Dirigente o Responsabile di Unità, competente.

In ogni caso, la rotazione avviene a scadenza quinquennale, salvo i casi di comprovata impossibilità.

VERIFICA DELLE DICHIARAZIONI SULLA INSUSSISTENZA DELLE CAUSE DI INCONFERIBILITÀ

Il tema va inquadrato all'interno del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*, che delinea le modalità e i requisiti necessari per il conferimento di *“incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice”* nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Il tema va inquadrato all'interno del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*, che delinea le modalità e i requisiti necessari per il conferimento di *“incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice”* nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

L'intera disciplina attuativa della legge costituisce, altresì, diretta attuazione del principio di distinzione tra le competenze degli organi di indirizzo politico e quelle degli organi amministrativi, sui quali ricade la responsabilità per l'adozione degli atti di gestione e del principio di separazione tra ente controllante ed ente controllato.

Il D.Lgs. n. 39/2013 intende espressamente contrastare, anche, un altro effetto abnorme, che è quello di evitare che un soggetto, al momento della cessazione della carica politica, possa ricoprire una carica di amministratore dell'ente in controllo (il fenomeno del c.d. *pantouflage*, ovvero il divieto di assumere incarichi in enti privati *post* – mandato, e/o il cd. *revolving doors*, il passaggio da una carica ad un incarico all'altro in costanza di rapporto).

La situazione di inconferibilità non può essere sanata.

Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'Amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione e della trasparenza è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

Nell'adempimento si procederà a seguire la Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 *“Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili”*.

È rilevante osservare che le attività (compreso il cd. potere d'impulso) intestate al RPCT (è considerato il *dominus* del sistema sanzionatorio)⁷ si ripartiscono su due distinti aspetti:

A) INCONFERIBILITÀ

Si attiva la procedura di contestazione, garantendo la partecipazione procedimentale con la *“comunicazione di avvio del procedimento”* e la segnalazione all'ANAC, a seguito dell'accertamento delle violazioni del D.Lgs. n. 39/2013.

La procedura è distinta in due fasi:

⁷ Vedi, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 14 novembre 2016, n. 11270.

1. di tipo oggettivo, con l'accertamento (positivo) della fattispecie di violazione (questo è riferito all'atto di nomina) e la connessa dichiarazione della nullità della nomina (atto obbligatorio privo di discrezionalità rivolto al soggetto nominato).

Il procedimento differenzia la posizione del soggetto destinatario della contestazione (ex art. 15), da quello che ha proceduto alla nomina: la comunicazione di avvio del procedimento di contestazione (con l'elencazione egli elementi di fatto e della norma violata) viene rivolta al soggetto nominato che potrà presentare memorie ed osservazione (in un termine ritenuto congruo), e notiziato l'organo che ha provveduto alla nomina.

2. di tipo soggettivo, con la valutazione dell'elemento psicologico (cd. colpevolezza, sotto il profilo del dolo o della colpa, anche lieve) in capo all'organo che ha conferito l'incarico per l'applicazione della sanzione inibitoria (sospensione del potere di nomina, ex art. 18), a seguito di conclusione di un ulteriore procedimento, distinto da quello precedente, con il quale si procede al contraddittorio per stabilire i singoli apporti decisori, ivi inclusi quelli dei componenti *medio tempore* cessati dalla carica (è esente da responsabilità l'assente, il dissenziente e l'astenuto).

Su quest'aspetto, viene evidenziato che la disciplina sembra non richiede la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, prevedendo un automatismo della sanzione all'accertamento della violazione.

Tuttavia, come già indicato in un precedente⁸, l'Autorità esige – in ogni caso - una verifica molto attenta dell'elemento psicologico in relazione alle gravi conseguenze dell'applicazione della sanzione, ma soprattutto in relazione ai profili di costituzionalità dell'intero procedimento per contrasto con i principi di razionalità, parità di trattamento e i principi generali in materia di sanzioni amministrative (applicabili in base all'art. 12 della Legge n. 689/81) e per violazione del diritto di difesa e del principio di legalità dell'azione amministrativa (ex artt. 24 e 97 Cost.), oltre a porsi in evidente contrasto anche con i principi della convenzione EDU (ex art. 6, “*Diritto a un equo processo*”).

B) INCOMPATIBILITÀ

In questa ipotesi, il RPCT avvia un solo procedimento di contestazione all'interessato dell'incompatibilità accertata (accertamento di tipo oggettivo): dalla data della contestazione decorrono i 15 giorni, che impongono, in assenza di una opzione, l'adozione di un atto “*dovuto*” con il quale viene dichiarata la decadenza dall'incarico.

A completare il disegno istruttorio, il RPCT segnala i casi di possibile violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013:

- a. all'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- b. all'Autorità Garante della Concorrenza e del M(AGCM), ai fini dell'esercizio delle funzioni in materia di conflitto di interessi;
- c. alla Corte dei Conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

In ragione della doverosa attività di vigilanza (anche con riferimento all'attività dell'A.N.AC.), si può sostenere che i termini di conclusione del procedimento debbano essere predefiniti (90 giorni salvo sospensioni e/o proroghe).

⁸ Cfr. A.N.AC., Delibera n. 67 del 23 settembre 2015, l'Autorità tiene a precisare che, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 689/1981, la colpa è intesa come negligenza, imprudenza, imperizia ed inosservanza di leggi o regolamenti e non dovrà necessariamente essere valutata come grave, essendo sufficiente che uno degli elementi indicati risulti sussistente nel caso esaminato anche come *culpa levis*.

Questo ultimo aspetto, in considerazione che il procedimento sanzionatorio affidato ad una pubblica amministrazione e regolato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, ha caratteristiche speciali che lo distinguono dal procedimento amministrativo come disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241; tali caratteri impongono la perentorietà del termine per provvedere, al fine di assicurare l'effettività del diritto di difesa⁹.

Definito il sistema sanzionatoria, prima di effettuare la nomina si dovrà acquisire dal soggetto individuato, mediante autocertificazione (*ex art. 76 del D.P.R. n. 445/2000*), una dichiarazione contenente:

- a. insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità individuate dallo D.Lgs. n. 39/2013;
- b. assenza di conflitto di interessi e/o cause ostative all'incarico;
- c. assenza di procedimenti penali, ovvero elencazione di procedimenti penali pendenti;
- d. eventuali condanne subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione;
- e. elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal dichiarante, anche con riferimento al triennio precedente all'anno di riferimento per la nomina.

La dichiarazione e l'istruttoria (*ut supra*) sarà oggetto di verifiche e/o controllo da parte del P.O. R1 - Area Amministrativo – Demografico – Sociale.

In caso di accertata inconferibilità, il potere sostitutivo - per le nomine - viene così esercitato:

- a. procede per il Sindaco il Vicesindaco;

Si richiama, ai fini istruttori, la Delibera ANAC n. 1198 del 23 novembre 2016 “Delibera concernente l'applicazione dell'art. 20 d.lgs. 39/2013 al caso di omessa o erronea dichiarazione sulla insussistenza di una causa di inconferibilità o incompatibilità” ove si trattano i rapporti tra “*dichiarazione mendace*” e “*omessa dichiarazione*”:

1. in riferimento alla prima questione, si deve escludere la possibilità di equiparare la omessa dichiarazione alla falsa dichiarazione, in ragione del fatto che tali fattispecie sono dal legislatore tipizzate e sanzionate diversamente. Se, come si è evidenziato, la omissione della dichiarazione comporta, in modo automatico, l'inefficacia della nomina, tuttavia si deve escludere qualsiasi correlazione automatica fra la omissione e falsa dichiarazione. La dichiarazione, infatti, può essere “*mendace*” quando il nominando ometta di segnalare cause di inconferibilità di cui sia a conoscenza, ma può anche non esserlo, fondandosi sul suo personale convincimento che la situazione in cui si trova non costituisca causa di inconferibilità (cfr. delibera n. 67/2015);
2. quanto alla seconda questione, la dichiarazione di non inconferibilità resa non all'atto del conferimento dell'incarico, ma in un tempo successivo ha l'effetto di rendere la nomina efficace, ma solo a partire dalla data della dichiarazione tardiva, e non *ab initio*. Gli errori materiali contenuti nelle dichiarazioni (anche nella parte relativa alla datazione dell'atto) sono correggibili secondo i principi generali.

REVISIONE DEI PROCESSI DI PRIVATIZZAZIONE E ESTERNALIZZAZIONE DI FUNZIONI, ATTIVITÀ STRUMENTALI E SERVIZI PUBBLICI

Gli adempimenti della presente misura sono a cura del P.O. R2 – Area Contabile – Risorse umane – Bilancio – Tributi che dovrà acquisire tutte le informazioni riferite alle misure di adeguamento alla disciplina della Legge n. 190/2012, del d.lgs. n. 33/2013, nonché con riferimento alla Determinazione ANAC n. 1134 del 8 novembre 2017 “*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della*

⁹ T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 15 settembre 2016, n. 9776.

corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici” con riferimento ai soggetti partecipati (società, consorzi, associazioni, fondazioni) dal Comune.

Si impartiscono le seguenti misure:

- A. Verifica interna degli adempimenti previsti dall’art. 22 del D.Lgs. n. 33/2013.
- B. Individuazione del RPCT o di suoi referenti, e pubblicazione degli atti adottati, compresa la *“Relazione annuale”*, nonché verifica della procedura di individuazione dei soggetti partecipati;
- C. Adozione del PTPCT, ovvero integrazione al *“Modello 231”*, con le relative misure e indicazione delle *“aree a rischio”* (ex art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 231/2001, *«Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300»*):
 - 1. Trasparenza: verifica degli obblighi sulla trasparenza sulla sez. *“Società trasparente”*, anche con riferimento all’accesso documentale, civico semplice e generalizzato, nonché alla pubblicazione delle misure adottate sul sito istituzionale.
 - 2. Modalità affidamento incarichi esterni: verifica degli obblighi di trasparenza, ex art. 15 bis del decreto Trasparenza.
 - 3. Conflitto di interessi: modalità adottate dal soggetto partecipato per far emergere il conflitto di interessi sulle attività, sulle funzioni negoziali, e sulle nomine, comprese quelle degli amministratori, della dirigenza, delle commissioni di gara e concorso, oltre ai limiti previsti dall’art. 11, comma 8 del D.Lgs. n. 175/2016.
 - 4. Inconferibilità: procedura di verifica delle modalità dell’assenza di cause di inconferibilità o incompatibilità per gli amministratori e i dirigenti o posizioni analoghe (disciplina del D.Lgs. n. 39/2013, espressamente confermata *per relationem* dal comma 14 dell’art. 11 del D.Lgs. n. 175/2016).
 - 5. Rotazione: verifica della previsione di modalità di rotazione degli incarichi di responsabilità di tutto il personale, e in presenza di comunicazione di un procedimento penale o per fenomeni di natura corruttiva o attinenti all’integrità (rotazione straordinaria e obbligatoria).
 - 6. *Whistleblowing*: verifica della modalità di segnalazione mediante.
 - 7. *Pantouflage*: verifica del rispetto della previsione in sede di scelta del contraente e in caso di cessazione dei rapporti di lavoro (ex art. 53, comma 16 *ter* del D.Lgs. n. 165/2001).
 - 8. Monitoraggio: acquisizione di relazione sulle verifiche delle misure adottate e dell’attività effettuata dal RPCT o soggetto con compiti analoghi.
- D. Nell’erogazione di risorse o contributi o benefici da parte dell’Amministrazione è presente un regolamento e le modalità di erogazioni trasparenti con avvisi.
- E. Verifica, per le società, dei limiti di spesa per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, e sponsorizzazioni stabiliti per le P.A., ex art. 6, comma 11, del D.L. n. 78/2010, con riferimento ai vincoli di cui allo stesso art. 6, comma 7 - 9.
- F. Verifica, per le società, se a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, degli obblighi di approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento *«relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile»*, ex art. 1, comma 7, D.L. n. 95/2012.
- G. Verifica dell’adozione e pubblicazione del regolamento sulle modalità di reclutamento di tutto il personale, con sistemi di selezione pubblica, trasparente e secondo criteri selettivi prestabiliti, in aderenza ai principi che governano i concorsi/selezioni pubblici/che e al TUPI;
- H. Verificare la fissazione (per le società) di obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, comprese quelle del personale, da pubblicare sul sito della società e dell’Amministrazione di riferimento,

nonché rendicontazione: monitoraggio periodico dell'andamento delle società e soggetti partecipati per l'analisi degli eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati e per l'adozione di opportune azioni correttive (una *governance* forte sugli organismi partecipati).

I. Verificare i limiti dei trattamenti economici (il limite massimo dei compensi a 240.000 euro e il principio di onnicomprensività della retribuzione) o indennità di fine rapporto previsti per la dirigenza, nonché la pubblicazione dei trattamenti economici di tutti i componenti degli organi di amministrazione (verifica - per le società - del numero massimo, non superiore a cinque, dei componenti), direzione e governo (ex art. 14, comma 1 *bis*, del D.Lgs. n. 33/2013).

J. Indicazioni per l'adozione di regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale.

K. Verifica della costituzione di un ufficio di vigilanza (OdV) o analogo per la verifica e il controllo sulle misure adottate (una sorta di Organismo Indipendente di Valutazione o Nucleo di Valutazione).

L. Verifica dell'adozione di codici di condotta o etici propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina da una parte, le regole di condotta dei dipendenti e degli amministratori in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, dall'altra parte, dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società (anche mediante l'adozione di questionari di gradimento).

M. Verifica di Programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea, nonché dei piani di formazione sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza, e adozione di Patti di legalità o integrità.

N. Verifica che nei processi di costituzione, fusione, incorporazione, dismissione, alienazione, esternalizzazione, privatizzazione siano garantite forme di pubblicità idonea, la presenza dell'interesse pubblico (c.d. vincolo di scopo), la corretta determinazione dei costi del personale (incidenza del costo del personale sul costo della produzione), l'analisi sulla situazione creditoria/debitoria e dei flussi di spesa ed entrata tra i soggetti partecipati, la selezione mediante gara pubblica dei *partner*, gli oneri di motivazione stringente sulla convenienza e sul perseguimento degli interessi statutari.

O. Verifica di verifica/monitoraggio sulle modalità di controllo delle attività, con *report* di riscontro, in riferimento all'efficacia delle misure, agli obiettivi assegnati e alle finalità costitutive e/o statutarie.

WHISTLEBLOWING

La misura è stata recepita secondo le indicazioni della Legge 30 novembre 2017, n. 179, "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*".

Con delibera di Giunta comunale n. 83 del 27.12.2018, è stato adottato un protocollo d'intesa con il Comune di Monselice per l'utilizzo associato della Piattaforma *on line* del *Whistleblower* del Comune di Monselice.

FORMAZIONE

La formazione conferma i temi generali:

- a. della prevenzione della corruzione, sull'etica pubblica e l'integrità;
- b. sulla trasparenza;
- c. sul codice dei contratti;

d. sulla digitalizzazione, ai sensi dell'art. 13 (*"Formazione informatica dei dipendenti pubblici"*) del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (*"Codice dell'amministrazione digitale"*), sulla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché dei temi relativi all'accessibilità e alle tecnologie assistive, avendo cura di garantire lo sviluppo delle competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali dei dirigenti, per la transizione alla modalità operativa digitale;

e. formazione mirata per aree di interesse su indicazione dei Responsabili (verrà tenuto a cura del Dirigente del Personale un elenco di tutti i soggetti (enti formatori) che hanno svolto formazione).

Il RPCT provvederà - come obiettivo individuale - a trasmettere agli uffici una nota informativa (almeno a scadenza mensile) sulle novità normative e giurisprudenziali, assolvendo la misura obbligatoria della *"formazione"* continua.

Viene prevista una formazione di almeno otto ore al personale in servizio sui temi sopra indicati.

CONFLITTO INTERESSI

Le misure, oltre a quelle inserite all'interno della mappatura dei procedimenti e dei processi, sono così indicate:

1. il responsabile per i controlli a campione o d'ufficio delle dichiarazioni sull'assenza di conflitti di interessi o cause di incompatibilità viene individuato nel Responsabile P.O. R1 - Area Amministrativo - Demografico - Sociale;
2. nelle determinazioni indicare *"Verificato che, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 6 bis della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013, non sussiste alcun conflitto di interesse, anche potenziale, ovvero causa di impedimento o incompatibilità del sottoscritto all'adozione del presente atto"*;
3. le attestazioni/verifiche sull'assenza dei conflitti di interessi vengono effettuate dal RUP per i commissari di gara e vengono pubblicate nella sez. *"Amministrazione trasparente"*, sott. sez. *"Consulenti e Collaboratori"* per i titolari di incarichi, compresi gli adempimenti di cui al comma 14 dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001;
4. in caso di conflitto di interessi o di incompatibilità, la verifica sulla loro sussistenza spetta al Responsabile apicale della struttura di riferimento, o in sua sostituzione (c.d. potere sostitutivo) il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT);
5. nelle procedure di gara, deve essere garantita la rotazione del RUP o l'alternanza negli affidamenti delle singole procedure, a cura del Responsabile Apicale della struttura di riferimento;
6. programmazione: obbligo di adeguata motivazione in fase di programmazione in relazione a natura, quantità, valore, priorità, tempistica, monitoraggio della prestazione, sulla base di esigenze effettive e documentate emerse da apposita rilevazione nei confronti degli uffici richiedenti; per servizi e forniture standardizzabili, nonché lavori di manutenzione ordinaria, adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi quadro e verifica delle convenzioni/accordi quadro già in essere; pubblicazione di *report* periodici in cui siano rendicontati i contratti prorogati e i contratti affidati in via d'urgenza o diretti e relative motivazioni; adozione di strumenti di programmazione partecipata (*debat public*, quali consultazioni preliminari, dibattiti pubblici strutturati, informative a gruppi già organizzati);
7. progettazione della gara: rotazione nomina del RUP, evitare di predisporre bandi fotografia e inserire criteri di equipollenza dei prodotti, effettuazione di consultazioni collettive e/o incrociate di più operatori e adeguata verbalizzazione; obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato, ovvero della tipologia contrattuale, ovvero del valore, ovvero dalla mancata suddivisione in lotti, ovvero di criteri limitativi della concorrenza, ovvero

requisiti ulteriori; risoluzione del contratto in caso di gravi inosservanze delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità o della mancata dichiarazione sul conflitto di interessi, ovvero l'accertamento della presenza di conflitti di interessi; rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi della stazione appaltante; obbligo di comunicare al RPCT la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici in uno stesso anno; validazione puntuale dei progetti con onere di protocollazione;

8. selezione del contraente: accessibilità *online* della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese; massima diffusione di ogni chiarimento sulla procedura; individuazione di un termine congruo per la presentazione delle offerte, evitando i tempi di gara o commissioni di valutazione pubbliche di offerte nei periodi di festività (ad es. ferragosto o fine anno); sistemi di protocollazione delle offerte certi; utilizzo di piattaforme informatiche di gestione della gara e tracciabilità; corretta conservazione della documentazione di gara per un tempo congruo al fine di consentire verifiche successive, ovvero menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta ed individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici); acquisizione delle dichiarazioni sul conflitto di interessi di tutti i membri della Commissione di gara e partecipanti alla procedura; massima apertura agli elenchi senza termini di scadenza;

9. verifica aggiudicazione e stipula del contratto: verifica della documentazione di gara in ogni caso per i primi ... in graduatoria, rispetto della tempistica riferita alle comunicazioni e pubblicazioni, motivando ogni ritardo, stipula del contratto entro termini certi inseriti nei bandi;

10. esecuzione del contratto: rotazione degli incaricati, modifiche negoziali solo se previste nel bando di gara, estrazione dei professionisti esterni con compiti di verifica o vigilanza, ovvero scelta su una rosa di almeno ..., verifiche dei subappalti, verifiche a campione sui cantieri, verifica dei tempi di esecuzione, da effettuarsi con cadenza almeno ..., applicazione di eventuali penali per il ritardo e motivazione della mancata applicazione, verifica del corretto assolvimento dell'obbligo di trasmissione all'ANAC delle varianti, obbligo di oscurare i dati personali, ovvero relativi al segreto industriale o commerciale nel pieno rispetto del Regolamento (UE) 679/2016, pubblicazione degli accordi bonari e delle transazioni, verifica di ogni riserva con istruttoria del RUP e Direzione Lavori e controllo, verifica del PSC, motivazione della tempistica dei SAL, controlli a campione da parte del Responsabile finanziario di ogni pagamento;

11. rendicontazione del contratto: *report* semestrale sulla rendicontare dei contratti e i termini di esecuzione, con verifica da parte degli uffici di controllo interno di gestione, verifica della rotazione degli affidamenti in sede di monitoraggio, sorteggio dei collaudatori o scelta su una lista di almeno tre professionisti, pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle Commissioni di collaudo, pubblicazione di ogni compenso rilasciato a professionisti.

MONITORAGGIO DEL PTPCT

Il monitoraggio avviene in occasione dei controlli successivi di regolarità amministrativa.

I responsabili Unità Posizione Organizzativa inoltreranno le relazioni di competenza per il monitoraggio entro le date stabilite dal Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza: indicativamente entro il mese di gennaio per il primo semestre dell'anno precedente e entro il mese luglio per il periodo successivo.

MISURE ULTERIORI GENERALI

— l'erogazione di contributi, benefici od altre utilità deve rispettare i principi definiti dall'art. 12 della legge 241/1990: “1. *La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di*

vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1";

— le tariffe, nel rispetto dei limiti previsti dalle norme devono prevedere un sistema di verifica della copertura del servizio e un aggiornamento, rilevando che non possono essere concessi beni pubblici in uso gratuitamente, salvo apposita norma regolamentare che giustifichi l'utilità sociale, con il rispetto del punto precedente (art. 12 della legge n. 241/1990);

— gli affidamenti a terzi della gestione di un servizio comporta l'erogazione di un corrispettivo e non di un contributo, salvo il caso di un progetto di rilevanza sociale e non a copertura di servizi affidabili sul mercato;

— la cura dei testi deve essere accompagnata dalla proprietà di linguaggio tecnico e dalla correttezza dei riferimenti citati, nonché dall'oscuramento dei dati personali non indispensabili o eccedenti, con il tassativo divieto di pubblicazione e divulgazione di dati personali che possono creare disagio (c.d. para sensibili);

— in caso di ripartizione delle spese tra più enti o di anticipazione è indispensabile verificare le ripartizioni e accertare il recupero delle somme;

— prima degli affidamenti è necessario verificare la presenza in Consip dei servizi, forniture, lavori necessari. In caso di affidamenti, al di fuori di Consip, è necessario verificare la riduzione del prezzo rispetto ai parametri, prezzo – qualità, Consip, pena la nullità dell'affidamento (cfr. l'articolo 1 del Decreto Legge n. 95/2012). Tale circostanza deve essere riportata negli atti (ovvero, l'assenza di convenzioni Consip e il rispetto delle riduzioni di prezzo, cd. convenienza economica);

— tutti gli affidamenti devono essere sorretti da contratti, anche per corrispondenza sotto i 40.000 euro;

— i bandi di gara si devono attenere al Decreto ministeriale infrastrutture e trasporti 2 dicembre 2016, *"Definizione degli indirizzi generali di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara, di cui agli articoli 70, 71 e 98 del d.lgs. n. 50 del 2016"*;

— nell'individuazione di programmi informatici è d'obbligo l'utilizzo di formati aperti e acquisizione dei codici sorgente, evitando l'esclusività del fornitore (si rinvia alle linee guida ANAC n. 8);

— l'istituto della proroga, anche se di natura tecnica, va motivato puntualmente essendo un affidamento diretto (allo scopo è necessario prevedere in sede di gara tale possibilità in relazione ai tempi di esecuzione della futura gara, avendo cura di rispettare le soglie di gara);

— il rinnovo del contratto deve essere previsto all'origine e rispettare il valore della soglia (in sede di gara il valore negoziale deve pertanto includere l'eventuale rinnovo);

— si raccomanda in tutti i lavori, servizi e forniture di acquisire la dichiarazione (ex art. 26, comma 1, lettera b) del Decreto Legislativo 9 aprile 2008 , n. 81) che l'operatore economico ha ricevuto dal Rup dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività.

TERMINI DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI.

I Responsabili di Unità, in sede di monitoraggio, dovranno indicare i termini medi dei procedimenti aggiornando le sez. in *"Amministrazione Trasparente"*, soprattutto per i procedimenti conclusi oltre i termini di legge.

ATTIVITÀ EXTRALAVORATIVE – INCARICHI DI COLLABORAZIONE E CONSULENZA.

È stato approvato il Regolamento con deliberazione di Giunta comunale n. 65/2017.

CODICE DI COMPORTAMENTO

Tutti i Responsabili di Unità - Posizioni Organizzative per il personale assegnato avranno cura di acquisire le dichiarazioni previste dal Codice di comportamento e verificare la presenza in servizio del personale assegnato.

Si provvederà all'aggiornamento del Codice di comportamento in relazione alle indicazioni ANAC.

PATTI DI INTEGRITÀ

Un patto d'integrità è stato approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 68 del 20 novembre 2017. I Responsabili di Unità (P.O.) in sede di procedure concorsuali e di gara dovranno richiamare il citato Patto e inserire le condizioni previste in relazione al singolo procedimento.

VERIFICA VERSAMENTI TRIBUTI, ONERI CONCESSORI (IN MATERIA URBANISTICA/EDILIZIA), SANZIONI, MULTE, CANONI, LOCAZIONI, E SIMILARI

I Responsabili di Area (PO) dovranno comunicare - in sede di monitoraggio semestrale - il quadro riassuntivo delle pendenze (mancati versamenti, situazioni di morosità, mancato pagamento oneri/costo costruzione, e similari), avendo cura di indicare le attività poste in essere per il recupero delle somme (ruoli, diffide, decreti e similari), comprese le escussioni delle polizze in materia edilizia/urbanistica, e la riscossione delle fidejussioni.

LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO (PANTOUFLAGE – REVOLVING DOORS).

In tutti gli incarichi e/o contratti e/o rapporti negoziale dovrà essere inserita la clausola espressa di risoluzione di diritto ove emerga l'esistenza di un rapporto che l'interessato (la parte negoziale privata), negli ultimi tre anni, ha intrattenuto con personale del comune (*alias* responsabile procedimento) titolare di poteri autoritativi o negoziali, o abbia con questi rapporti di dipendenza o consulenza o attività professionale (una volta cessato il rapporto pubblico), in violazione dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001.

In caso di accertata violazione della misura si procede con la risoluzione di diritto del rapporto e agli adempimenti di legge.

Come chiarito nel PNA 2013 e 2018, nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 adottato dall'ANAC, si provvede nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del D.Lgs. 50/2016, recante il Codice dei contratti pubblici.

Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 del codice (fatte salve le parti espressamente indicate come "*facoltative*" che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali).

Inserire l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*.

COMMISSIONI

Nelle Commissioni di gara e/o concorso, ovvero nella formazione di organi o nell'assegnazione di incarichi il dipendente dovrà comunicare al suo superiore gerarchico eventuali motivi ostativi, incompatibilità o inconferibilità, conflitti di interesse che impediscono l'esercizio della funzione: il superiore gerarchico provvede.

Per le P.O. responsabili di Unità provvede il Segretario Generale.

AFFIDAMENTI INCARICHI E CONSULENZE

Per l'affidamento di incarichi e consulenze si dovrà procedere come segue:

- a. verifica dell'assenza di professionalità all'interno dell'ente e accertamento dell'attività non istituzionale o ordinaria (cfr. l'art.7 del D.Lgs. n. 165/2001);
- b. acquisizione della valutazione dell'organo di revisione;
- c. osservanza dei limiti di spesa, di cui all'art. 6 comma 7 D.L. n. 78/2010, convertito con Legge n. 122/2010;
- d. inserimento dell'atto di spesa nel programma degli incarichi adottato dal Consiglio comunale;
- e. accertamento (preventivo) che il programma di spesa sia compatibile con gli stanziamenti di bilancio e le regole di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 9 comma 1 lett. a) n. 2 D.L. n. 78/2009), nonché il piano pagamenti;
- f. verifica della preventiva adozione del Piano della *Performance*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 comma 5 D.Lgs. n. 150/2009;
- g. procedura pubblica comparativa di titoli;
- h. pubblicazione *on line* per l'efficacia (cfr. l'art. 15, comma 4 del D.Lgs. n. 33/2013);
- i. sottoscrizione incarico;
- j. invio alla Corte dei Conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione (cfr. l'art.1, comma 173, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, per importo superiore a 5.000 e l'art. 1 comma 42 della Legge 30.12.2004, n. 311 che stabilisce l'obbligo di trasmissione alla magistratura contabile degli atti di affidamento di incarichi di studio, ricerca e di consulenza ad estranei alla pubblica amministrazione, a prescindere dal valore monetario, con obbligo di valutazione dell'organo di revisione dell'ente).

Ogni responsabile di area è responsabile per gli incarichi e consulenze affidati, nonché per gli oneri di pubblicazione.

MISURE AREA A RISCHIO: CONTRATTI PUBBLICI

In applicazione, si procede a identificare all'interno di ogni fase della scelta del contraente:

- a. processi e procedimenti rilevanti;
- b. possibili eventi rischiosi;
- c. anomalie significative;

- d. indicatori;
- e. possibili misure.

PROGRAMMAZIONE

Stesura del “*piano triennale delle opere e dei fabbisogni*” e del “*programma biennale per gli acquisti*” di valore unitario superiore a 1 milione di euro a cura del Responsabile della Centrale Unica di Committenza entro il mese di settembre¹⁰.

Le anomalie più significative vanno ricondotte ai ritardi nella programmazione e al connesso ricorso a procedure d’urgenza, proroghe, parcellizzazioni delle commesse, mentre i correlati indicatori sono quelli riferiti al valore dell’appalto, alle soglie comunitarie, agli affidamenti diretti.

Le misure vanno indicate nella motivazione su ogni intervento per verificare l’attendibilità dei bisogni e dell’interesse pubblico, le priorità degli interventi, il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali e della popolazione, in piena adesione al Programma di mandato del Sindaco e al Documento Unico di Programmazione adottato. Nella programmazione si inseriscono anche i lavori e i servizi, con l’evidenza delle date di scadenza dei singoli affidamenti, per evitare proroghe tecniche.

PROGETTAZIONE DELLA GARA

La progettazione della gara deve rispondere a prerequisiti di natura giuridica, da una parte, alla predisposizione degli atti e dei documenti di gara, dall’altra.

La nomina del Responsabile unico del procedimento (R.U.P.) avviene da parte del Responsabile del servizio con criteri di rotazione, mentre l’individuazione del sistema di gara deve garantire l’apertura del mercato.

Le anomalie significative sono rilevabili dalla mancata alternanza del R.U.P., dai bandi fotografia¹¹, dal ricorso alle concessioni o agli affidamenti diretti senza ricorrere al mercato elettronico o all’offerta economicamente più vantaggiosa (O.E.P.V.).

La determinazione a contrarre deve precedere ogni attività.

Gli indicatori devono dare conto delle gare affidate direttamente rispetto alle procedure aperte.

Le misure si distinguono:

- a. rotazione R.U.P. e verifica l’assenza di conflitto di interesse, effettuazione di consultazioni collettive e/o incrociate di più operatori adeguata verbalizzate, obbligo di motivazione sul criterio di scelta del sistema di aggiudicazione, conformità ai bandi tipo redatti dall’A.N.AC., requisiti minimi per varianti in sede di offerta¹², tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici, clausola risolutiva del

¹⁰ Cfr. il comma 505 dell’art. 1 della Legge n. 208/2015, c.d. Legge di Stabilità 2016.

¹¹ Le ristrettezze del tempo lasciato in concreto a disposizione dei concorrenti per formulare l’offerta, i requisiti estremamente restrittivi, la omessa motivazione circa la scelta di un unico appaltatore, rendono la partecipazione estremamente difficoltosa o addirittura impossibile ed incidono, pertanto, sulle modalità di formulazione dell’offerta, T.R.G.A. Trento, 23 luglio 2015, n. 293.

¹² Negli appalti pubblici, il discrimine tra varianti e proposte migliorative, identifica la seconda tipologia con tutte quelle precisazioni, integrazioni e migliorie che sono finalizzate a rendere il progetto prescelto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste e senza incidere sulla *par condicio*, T.A.R. Sardegna, sez. I, 15 marzo 2014, n. 218. Quanto i criteri guida relativi alle varianti in sede di offerta (cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2003, n. 923; sez. V, 9 febbraio 2001, n. 578; sez. IV, 2 aprile 1997, n. 309) sono: 1) l’ammissibilità di varianti migliorative riguardanti le modalità esecutive dell’opera o del servizio, purché non si traducano in una diversa ideazione dell’oggetto del contratto, che si ponga come del tutto alternativo rispetto a quello voluto dalla P.A.; 2)

contratto a favore della stazione appaltante in caso di gravi inosservanze delle clausole contenute nei protocolli di legalità, avvisi preliminari di interesse.

b. con specifico riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti, in economia o comunque sotto soglia comunitaria, predeterminazione dei casi, estrazione degli operatori.

In caso di affidamento a cooperative si dovrà richiedere la trasmissione delle buste paga dei dipendenti ai fini di riscontrare il costo del servizio rispetto alla retribuzione del singolo dipendente.

SELEZIONE DEL CONTRAENTE

Garantire procedure aperte, senza limitazioni territoriali¹³, l'uso trasparente dei criteri di aggiudicazione della gara.

Le anomalie significative sono l'assenza di pubblicità del bando, l'immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando, il mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione, l'alto numero di concorrenti esclusi, la presenza di reclami o ricorsi da parte di offerenti esclusi, l'assenza di criteri motivazionali nell'attribuzione dei punteggi; nonché una valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata, la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori, ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida.

Gli indicatori sono riscontrabili dalla lettura dei sistemi di aggiudicazione, dal numero di operatori invitati, dalla frequenza di uno stesso soggetto affidatario.

Le misure vanno dalla accessibilità piena agli atti di gara da parte dei partecipanti, la pubblicazione tempestiva degli esiti di gara, alla conservazione della documentazione di gara a cura del presidente o responsabile della gara, rilascio delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi e del possesso dei requisiti richiesti per la nomina.

VERIFICA DELL'AGGIUDICAZIONE E STIPULA DEL CONTRATTO

Controllo della documentazione di gara e dei requisiti generali e speciali di partecipazione in capo all'aggiudicatario, con estrazione di altri concorrenti pari ad almeno al 50 % dei partecipanti se il numero è inferiore a 10; per un numero superiore aggiungere un 10 % o altre soglie previste dalla legge.

I possibili eventi rischiosi attengono all'alterazione e/o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti o alterare l'esito della graduatoria.

Le anomalie significative sono costituire dalla presenza di denunce/ricorsi da parte dei concorrenti ovvero dell'aggiudicatario che evidenzino una palese violazione di legge, ovvero dai ritardi nelle comunicazioni o pubblicazioni previste.

importanza che la proposta tecnica sia migliorativa rispetto al progetto base e che l'offerente dia contezza delle ragioni che giustificano l'adattamento proposto e le variazioni alle singole prescrizioni progettuali; 3) esistenza della prova che la variante garantisca l'efficienza del progetto e le esigenze della p.a. sottese alla prescrizione variata; 4) riconoscimento di un ampio margine di discrezionalità alla commissione giudicatrice, trattandosi dell'ambito di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

¹³ Con la conseguenza che le eventuali disposizioni che richiedano il requisito di "territorialità" debbano ritenersi nulle, in quanto in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione nonché per violazione del principio di carattere generale di non discriminazione, A.N.AC. Parere n. 107 del 17 giugno 2015.

Gli indicatori possono essere individuati nel rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in due anni contigui ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai due anni presi in esame.

Le attività di controllo si effettuano collegialmente.

ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Vietata ogni modifica sostanziale delle prestazioni oggetto di gara e/o modifiche sostanziali del contratto originario e/o di autorizzazione al subappalto.

Si dovrà procedere a verifiche periodiche da verbalizzare in corso di esecuzione del contratto delle disposizioni in materia di sicurezza (rispetto del Piano di Sicurezza e Coordinamento, P.S.C., o del Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali, D.U.V.R.I.) e delle prestazioni negoziali.

I possibili eventi rischiosi consistono: nella mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma.

Ogni variante dovrà essere espressamente ammessa dalla legge e adeguatamente motivata.

Con riferimento al subappalto, invece, un possibile rischio consiste nella mancata valutazione dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa ai fini della qualificazione dell'attività, nonché nella mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore.

Le anomalie significative sono l'adozione di varianti sorrette da una motivazione illogica o incoerente o alla mancata acquisizione dei necessari pareri e autorizzazioni o ancora all'esecuzione dei lavori in variante prima dell'approvazione della relativa perizia; stesse sorte la concessione di proroghe dei termini di esecuzione, il mancato assolvimento degli obblighi di comunicazione all'A.N.AC. delle varianti, la presenza di contenzioso tra stazione appaltante e appaltatore, l'assenza del Piano di Sicurezza e coordinamento, l'ammissione di riserve oltre l'importo consentito dalla legge, l'assenza di adeguata istruttoria dei dirigenti responsabili che preceda la revisione del prezzo.

Gli indicatori possono essere nel numero di varianti o proroghe concesse: la presenza di un elevato numero di contratti aggiudicati e poi modificati per effetto di varianti.

Le misure sono verifica dei tempi di esecuzione mediante atti verbalizzati a cura del RUP, controllo di ogni penale per il ritardo e verifica delle responsabilità, trasmissione all'A.N.AC. di tutte le varianti, verifica di ogni subappalto mediante apposita verbalizzazione, pubblicazione *online* dei tempi di esecuzione della gara e del contratto.

RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO

Nomina del collaudatore (o della commissione di collaudo) mediante procedura comparativa e sorteggio tra più soggetti idonei. Rotazione dei collaudatori.

I possibili eventi rischiosi possono manifestarsi, sia attraverso alterazioni o omissioni di attività di controllo, sia attraverso l'effettuazione di pagamenti ingiustificati o sottratti alla tracciabilità dei flussi finanziari.

Le anomalie significative sono imputabili ad un'inadeguata rendicontazione (*ex art. 10, comma 7, secondo periodo, d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207*), al mancato invio di informazioni al R.U.P. (verbali di visita; informazioni in merito alle cause del protrarsi dei tempi previsti per il collaudo), all'emissione di un certificato di regolare esecuzione relativo a prestazioni non effettivamente eseguite: un indice certo di elusione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari è la mancata acquisizione del CIG o dello *smart*

CIG in relazione al lotto o all'affidamento specifico, ovvero la sua mancata indicazione negli strumenti di pagamento.

Gli indicatori sono il differenziale, in termini di costi e tempi di esecuzione, rispetto ai contratti inizialmente aggiudicati; mentre le sospensioni illegittime o le proroghe danno avvio a un procedimento di verifica interna.

Le misure vengono identificate con la creazione di verifiche almeno semestrali da pubblicare *online* sull'andamento della gestione del contratto, e anche in modo che sia facilmente intellegibile il tipo di procedura adottata, le commissioni di gara deliberanti, le modalità di aggiudicazione, i pagamenti effettuati e le date degli stessi, le eventuali riserve riconosciute nonché tutti gli altri parametri utili per individuare l'iter procedurale seguito.

MISURE – E TRASPARENZA ULTERIORI/E - APPROFONDIMENTO SPECIALE: AREA TEMATICA “GOVERNO DEL TERRITORIO”

L'area “*Governo del territorio*”, è una nuova area di approfondimento che attiene ai processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio, nei settori dell'URBANISTICA E DELL'EDILIZIA.

Il PNA 2016 dedica una serie articolata di “*indicatori di rischio*” e possibili “*misure*”, ripartendo in sei distinte aree di intervento, con sezioni per argomento.

Si segue la ripartizione per argomento seguita dal PNA 2016.

1. PROCESSI DI PIANIFICAZIONE COMUNALE GENERALE

1.1. “VARIANTI SPECIFICHE”

Misure: corretta definizioni delle utilità connesse alle varianti specifiche, indicando puntualmente e in chiaro le regioni di interesse pubblico (onere motivazionale, *ex art. 3 della legge n. 241/1990*) che hanno portato alle decisioni, anche con riferimento all'accoglimento o meno delle osservazioni dei privati.

La motivazione della scelta deve dare conto delle ragioni:

- a. sia sotto il profilo dello sviluppo territoriale;
- b. sia sotto il profilo della sua consistenza economica.

1.2. “ADOZIONE DEL PIANO”:

Chiarezza degli obiettivi, linguaggio comprensibile e semplificazione informativa sono elementi basi di ogni fase.

1.2.1. “Fase di redazione del piano”

Misure: adozione di linee guida preliminari di indirizzo; adeguate motivazione in caso di incarichi esterni all'amministrazione, soprattutto in presenza di professionalità interne e procedura comparativa aperta, con analisi dettagliata dei costi; verifica dell'impossibilità di convenzionarsi con amministrazioni contigue e interdisciplinarietà del gruppo di lavoro (presenza di competenze diversificate, ambientali, paesaggistiche e giuridiche); accertamento di assenza di incompatibilità e/o conflitto di interessi (tale verifica deve essere preliminare e documentata dall'interessato con apposita dichiarazione scritta); forme adeguate di pubblicità (sia a livello informatico *on line* che cartaceo, con comunicazioni rivolte alla cittadinanza, manifesti e/o avvisi) e coinvolgimento di tutti i portatori di interesse (**assemblee pubbliche e/o di quartiere/frazione**) per assicurare la più ampia partecipazione (presentazione di proposte, contributi, osservazioni) sin dai primi documenti, anche con riferimento alla realizzazione di servizi pubblici essenziali.

1.2.2. “Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni”

Misure: sono collegate alla trasparenza, **anche con ulteriori forme di pubblicità**, avendo cura di **attestare l'avvenuta pubblicità negli atti del procedimento** (ovvero, all'interno del testo redazionale dei provvedimenti, nelle cd. “*premesse*”, del tipo “*accertato l'avvenuta pubblicazione all'albo pretorio on line dal ... al ... dei documenti ..., come risulta dall'attestazione del responsabile del procedimento prot. n. ... depositato presso ...*”).

1.2.3. “Fase di approvazione del piano”

Misure: adeguata motivazione istruttoria, sotto il profilo tecnico (responsabile del procedimento), dell'accoglimento/non accoglimento delle osservazioni, con una scheda illustrativa dei benefici ottenuti dal privato.

In caso di mancato adeguamento/accoglimento delle proposte tecniche degli uffici di istruttoria, l'organo elettivo deve motivare le ragioni (sotto il profilo tecnico) del mancato adeguamento.

In ogni caso, indicare i termini finali di conclusione del procedimento, anche qualora competa l'approvazione finale ad un organo superiore; in questo caso, verificare - da parte dell'ufficio - l'istruttoria supplementare, rispetto a quelle effettuata dagli uffici: l'eventuale discostamento non giustificato e/o contraddittorio e/o una carente istruttoria può essere un indicatore di anomalia.

2. PROCESSI DI PIANIFICAZIONE ATTUATIVA

2.1. PIANI ATTUATIVI D'INIZIATIVA PRIVATA

Misure:

- a. corretta istruttoria, che analizzi tutti i profili dell'intervento **con la compilazione di una scheda con l'indicazione di ogni parametro di riferimento**, ad es. identificazione cartografica prima e dopo l'intervento, gli effetti sulla viabilità interna ed esterna al piano, i collegamenti con le strade principali, le attrezzature pubbliche e spazi a parcheggio, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- b. **cronoprogramma degli incontri con tutti i soggetti coinvolti a vario titolo** (sia in fase preliminare, che nel corso dell'istruttoria, sarebbe anche opportuno che di tali incontri rimanesse traccia scritta, con un riassunto delle attività, osservazioni, indicazioni avvenute alla presenza dei vari interlocutori, la cd. rendicontazione) oltre all'acquisizione di una dichiarazione dell'assenza di conflitti di interessi;
- c. stesura di “*linee guida*” interne, su proposta del Responsabile dell'Ufficio, oggetto di pubblicazione;
- d. costituzione di gruppi di lavoro interdisciplinare;
- e. presentazione di un “*programma economico – finanziario*” relativo, sia alle trasformazioni edilizie che alle opere di urbanizzazione da realizzare, ai fini di verificare l'attendibilità dei dati e la solidità/affidabilità dei proponenti (quali ad es. il certificato della Camera di commercio, i bilanci depositati, le referenze bancarie, casellario giudiziale);
- f. verifica della titolarità della rappresentanza (acquisizione dei titoli di proprietà, deleghe).

2.2. CONVENZIONE URBANISTICA

2.2.1. “Calcolo degli oneri”

Misure: sono collegate all'esigenza di stabilire modalità di calcolo certe, aggiornate e adeguatamente pubblicizzate *on line* nei siti istituzionali della amministrazioni coinvolte, **con l'inserimento nella convenzione sottoscritta delle “tabelle di calcolo”, con l'attestazione del responsabile dell'ufficio comunale della loro correttezza**; l'assegnazione della mansione di calcolo degli oneri dovuti a personale diverso da quello che cura l'istruttoria tecnica o quanto meno una verifica a campione da documentare.

Il pagamento potrà avvenire al rilascio del titolo o secondo quando stabilito dalla convenzione urbanistica.

2.2.2. “Individuazione delle opere di urbanizzazione”

Misure:

- a. corretta determinazione del valore e dell'utilità per l'Amministrazione (attività che deve trovare apporto istruttorio di tutti i soggetti interni interessati; ovvero, di coloro che avranno in carico le opere realizzate sotto il profilo della loro manutenzione/gestione);
- b. previsione di una specifica motivazione in merito alla necessità di far realizzare direttamente al privato costruttore le opere di urbanizzazione secondaria;
- c. calcolo del valore delle opere da scomputare, utilizzando i prezziari regionali o dell'ente, anche tenendo conto dei prezzi che l'Amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe;
- d. realizzazione delle opere in aderenza alle previsioni del Codice dei contratti (*ex* d.lgs. n. 50/2016), con relativo progetto di fattibilità tecnica ed economica, da porre a base di gara per l'affidamento delle stesse (con monitoraggio e *report* dell'attività di vigilanza sull'esecuzione, possibilmente da rendere *on line*, nel rispetto della disciplina sulla tutela dei dati personali);
- e. definire termini certi di realizzazione, e penali/risoluzione in caso di ritardo/inadempimento;
- f. previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, con possibilità di riduzione in relazione allo stato di avanzamento lavori.

2.2.3. “Cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria”

Misure: individuazione di un soggetto responsabile della corretta definizione delle aree da cedere sotto i profili segnalati, il quale - una volta accertato il corretto dimensionamento - provveda a relazionare dettagliatamente su:

- a. estensione e valore dell'aree, dimostrando l'attività svolta e i parametri di riferimento;
- b. rappresentazione cartografica e destinazione delle aree, con verifica delle proprietà e di eventuali trascrizioni pregiudizievoli per l'Amministrazione (ad es. ipoteche), specie in presenza di procedure espropriative;
- c. definizione delle garanzie per il corretto adempimento, anche in relazione ad eventuali oneri di bonifica e ai costi notarili degli atti;
- d. termine finale per la sottoscrizione del contratto di cessione e azioni a tutela dell'adempimento (*ex* art. 2932 c.c.).

Descrizione precisa degli oneri e/o obbligazioni assunti/e dagli esecutori; tale impegno deve essere assunto direttamente dai sottoscrittori e che graveranno, in tutto o in parte proporzionale, sugli aventi causa a qualsiasi titolo degli originari obbligati, i quali, pertanto, saranno tenuti all'adempimento degli obblighi stessi nei confronti del Comune, onere da trascrivere nelle convenzioni urbanistiche e negli atti di trasferimento, con apposita clausola contrattuale.

L'operatore economico, ovvero la ditta lottizzante, ovvero il titolare della convenzione, dovrà obbligarsi “*per sé e per gli altri aventi causa a qualsiasi titolo*” ad effettuare la cessione gratuita al Comune di tutte le aree e delle relative opere di urbanizzazione primaria, ed eventualmente secondaria, stabilite nel testo della convenzione entro un termine certo: termine che potrà essere ancorato dall'approvazione del collaudo di tutte le opere.

La cessione gratuita non potrà essere oggetto di retrocessione, anche qualora il Comune successivamente abbia cambiato destinazione urbanistica (da valutare caso per caso).

Prima della stipulazione dell'atto di cessione dovrà essere consegnato all'Amministrazione (*alias* al responsabile del procedimento) i tipi di frazionamento, il certificato censuario storico ventennale inerente alle aree da cedersi gratuitamente ed i corrispondenti certificati ipotecari per la trascrizione ed iscrizione, facenti stato per tutte le ditte succedutesi nella proprietà delle aree durante l'ultimo ventennio.

2.2.4. "Monetizzazione delle aree a standard"

Misure: sono collegate, da una parte, alla necessaria trasparenza dei criteri generali per l'individuazione dei casi con la relativa tabella di calcolo (da aggiornare annualmente), dall'altra, la verifica dell'istruttoria effettuata da parte di soggetti esterni (quale ad es. l'Agenzia delle entrate) o in forma collegiale, nonché la presentazione di una idonea garanzia (bancaria o assicurativa o deposito cauzionale) a tutela del credito (con l'esigenza di allegare la garanzia alla convenzione, verificando testualmente il contenuto della stessa, i massimali corrispondenti al valore monetizzato, all'oggetto della copertura, alla solidità del fideiussore e alla competenza alla sottoscrizione della garanzia, oltre alla sua genuinità intrinseca).

Per le garanzie, misura valida per ogni attività del Comune, è necessario per quanto riguarda le imprese di assicurazione:

- a. verificare sempre che l'impresa di assicurazione, se italiana, sia iscritta nell'Albo delle imprese italiane, se estera, negli elenchi annessi delle imprese di assicurazione con sede legale in un altro Stato membro ammesse ad operare in Italia in regime di stabilimento e in libertà di prestazione di servizi;
- b. verificare, per le imprese estere, la congruenza dei dati presenti sugli stampati di polizza con quelli pubblicati sul sito IVASS;
- c. verificare che l'impresa risulti abilitata al ramo assicurativo, cioè al ramo Cauzione.

Inoltre, verificare che:

1. il contenuto del contratto sia corrispondente alla garanzia richiesta;
2. il sottoscrittore possa impegnare la compagnia/istituto/banca;
3. l'autenticità del documento di rilasciato (inviare il documento alla sede centrale dell'istituto che sembra aver concesso la fideiussione, utilizzando non l'indirizzo riportato nella polizza presentata, ma l'indirizzo o il numero di fax o la Pec presente sul sito ufficiale, ed indirizzando il tutto al "*ramo cauzioni*" del soggetto fideiubente);
4. la garanzia deve prevedere espressamente la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale, la rinuncia all'eccezione di cui all'articolo 1957, secondo comma, del codice civile, nonché l'operatività della garanzia medesima entro quindici giorni, a semplice richiesta scritta del Comune.

2.2.5. "Contenuto indispensabile"

È necessario precisare, in convenzione e/o accordo, con apposite clausole o condizioni:

- a) la regolamentazione delle singole obbligazioni;
- b) proceduralizzare gli oneri delle rispettive attività funzionali pubbliche o dei privati, purché di nessuna di queste possa appropriarsi uno degli enti stipulanti;
- c) definire i compiti e le attività del privato, con adeguate garanzie finanziarie e patrimoniali;
- d) dare certezza ai termini di conclusione dell'attività e/o dell'opera, con applicazione di penali certe/automatiche in caso di ritardo e/o inadempimento;
- e) individuare modalità di raffreddamento del contenzioso;
- f) identificazione del soggetto che impegna l'Amministrazione, con riferimento al decreto di nomina o all'incarico o alla delega;
- g) forma scritta *ad validitatem* per la stipula;

- h) l'applicazione delle norme del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili;
- i) la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi.

2.3. ESECUZIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE

Indispensabile inserire in convenzione il fatto di non rilasciare agibilità/abitabilità in assenza di collaudi di tutte le opere, ovvero di collaudi parziali, compresa la cessione delle stesse all'Amministrazione, impedendo sostanzialmente che le opere rimangano incompiute, con conseguenti oneri a carico del Comune: presentazione di idonea garanzia del valore pari alle opere da realizzare, valore che deve essere indicizzato in funzione dei tempi di realizzazione e dello stato di avanzamento lavori.

I tempi di esecuzione sono fondamentali e devono trovare la loro composizione nel cronoprogramma approvato dal Comune e descritto e/o richiamato - espressamente - nella convenzione; eventuali proroghe possono giustificarsi per forza maggiore, a seguito di documentata richiesta.

In ogni caso, il mancato rispetto dei termini di esecuzione devono essere sanzionati con apposite clausole (non di stile) da inserire nella convenzione, con la connessa integrazione della garanzia, se necessario.

Le opere devono avere il requisito della “funzionalità”, non rispetto al singolo edificio ma al complesso dell'intervento di trasformazione urbana, salvo il caso di lotti funzionali precedentemente individuati (quindi, già previsti in origine al fine di assicurare sempre i servizi primari e le aree pubbliche).

L'individuazione dell'esecutore (la cd. scelta dell'appaltatore delle opere da eseguire) deve seguire una procedura trasparente, con l'accertamento dei requisiti (qualificazione) previsti dalla legge (cfr. d.lgs. 50/2016, artt. 1, comma 2, lettera e) e 36, commi 3 e 4, ove è fatta salva la disposizione di cui all'art. 16, comma 2 bis, del Testo Unico sull'edilizia), oltre ad una costante vigilanza con personale qualificato.

Misure ulteriori sono:

- a. comunicazione delle imprese utilizzate dal titolare della convenzione, indipendentemente dagli obblighi previsti dalla legge (di adottare procedure pubbliche);
- b. verifica documentata del cronoprogramma dei lavori (con il contraddittorio delle parti, ma anche a campione, con possibilità di formulare direttive e poteri sostitutivi in caso di inerzia);
- c. individuazione del collaudatore, con oneri a carico del privato, con modalità che garantiscano l'imparzialità e l'assenza di conflitti di interesse (acquisizione di una rosa di nomi segnalati degli ordini, evitando - in questo modo - di verificare che il collaudatore sia effettivamente iscritto all'ordine).

Le medesime cautele, i rischi e le misure indicate in questo ambito, segnala il PNA 2016, possono essere traslate anche nei “*permessi di costruire convenzionati*”, introdotti nell'Ordinamento dal decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (cd. “Sblocca Italia”).

3. IL PROCESSO ATTINENTE AL RILASCIO O AL CONTROLLO DEI TITOLI ABILITATIVI EDILIZI

Risulta evidente che un ruolo centrale assume l'istruttoria, dalla quale deve emergere la correttezza dell'analisi dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche poste alla base del provvedimento: una carente motivazione, una contraddittorietà tra “*premesse*” e “*dispositivo*”, un'insufficiente dimostrazione dei requisiti di legge, si rileva quale “*indice*” di una potenziale condotta corruttiva, un esercizio della funzione deviato (sviamento del potere) al perseguimento di un interesse particolare (quello del privato) rispetto all'interesse generale pubblico.

3.1. “ASSEGNAZIONE DELLE PRATICHE PER L'ISTRUTTORIA”

Misure: verifica dell'assenza di conflitto di interessi in capo all'istruttore e/o sottoscrittore; adempimento dei doveri previsti nei codici di comportamento (ex d.p.r. n. 62/2013); verifica, a cura del responsabile dell'Ufficio (Dirigente o P.O.) delle dichiarazioni annuali (ad es. di incompatibilità, di inconferibilità); attivare un sistema di rotazione degli affidamenti istruttori.

3.2. "RICHIESTA DI INTEGRAZIONI DOCUMENTALI"

Misure: controllo documentato delle richieste reiterate di integrazione documentali non previste o oltre i termini di legge; **verifica di tutti i procedimenti definiti oltre i termini di conclusione e segnalazione obbligatoria al RPCT.**

Il PNA 2016 tiene a precisare che sia in caso di permesso di costruire (cui si applica il meccanismo del silenzio assenso) che di SCIA (per la quale è stabilito un termine perentorio per lo svolgimento dei controlli), la mancata conclusione dell'attività istruttoria entro i tempi massimi stabiliti dalla legge (e la conseguente non assunzione di provvedimenti sfavorevoli agli interessati) deve essere considerata un evento rischioso.

Occorre rammentare che sono stati ritenuti illegittimi gli atti e/o provvedimenti (sfavorevoli agli interessi dei privati):

- a. privi di adeguata motivazione e/o non supportati da adeguata motivazione;
- b. quelli che hanno determinato un ingiustificato arresto procedimentale, rinviando *sine die* il doveroso esercizio della funzione amministrativa;
- c. quelli che, violando i principi di imparzialità e buon andamento, interpongono un ingiustificato ritardo nell'espletamento delle attività svolte, per rispondere alle istanze legittimamente proposte dal privato, arrecandogli un pregiudizio.

3.3. "CALCOLO DEL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE"

Misure sono quelle di natura generale:

- a. trasparenza delle modalità e delle tabelle di calcolo, della rateizzazione e della sanzione;
- b. adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo;
- c. rotazione delle istruttorie;
- d. assegnazione delle mansioni di calcolo a soggetti diversi da coloro che hanno curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia, in mancanza verifica a campione documentata;
- e. realizzazione di un sistema di verifica di *report* ove si possa riscontrare eventuali scostamenti delle somme quantificate, a parità delle dimensioni complessive dell'opera, o anomalie dello scadenziario;
- f. **verifiche a campione sulle modalità di calcolo da comunicare al RPCT.**

Il Responsabile dell'Ufficio provvederà a scadenza annuale ad aggiornare tutte le tabelle riferiti agli oneri e al costo costruzione.

3.4. "CONTROLLO DEI TITOLI RILASCIATI"

Una misura generale di verifica è quella rivolta su tutte le pratiche che abbiano interessato un determinato ambito urbanistico di particolare rilevanza, una determinata area soggetta a vincoli, per verificare se tutti gli interventi edilizi abbiano dato applicazione alla relativa normativa in modo omogeneo.

Altro elemento indispensabile di controllo è la verifica del rispetto dell'ordine cronologico delle pratiche e delle eventuali segnalazioni di attività abusiva, evitando ritardi o sovrapposizioni.

4. VIGILANZA

La vigilanza costituisce un processo complesso volto:

- a. all'individuazione degli illeciti edilizi;
- b. all'esercizio del potere sanzionatorio, repressivo e ripristinatorio;
- c. alla sanatoria degli abusi attraverso il procedimento di accertamento di conformità.

Ogni segnalazione di abuso, al di là dell'attività di accertamento, deve essere oggetto di un procedimento istruttorio che si deve concludere con una manifestazione di volontà, non necessariamente di tipo repressivo, ma comunque idonea a fornire al segnalante l'assicurazione di un'attività valutativa in grado di rispondere alle sollecitazioni del privato anche solo con una sommaria motivazione del mancato utilizzo dei poteri sanzionatori per l'assenza di violazioni.

Anche se in genere non sussiste un obbligo di provvedere, su di un'istanza intesa a sollecitare l'esercizio dei poteri di autotutela (essendo tali poteri connotati da un'ampia discrezionalità sull'*an* della relativa attività provvedimentale), deve, tuttavia, ritenersi che l'obbligo di provvedere sussista nel caso in cui l'istante non abbia inteso provocare la rimozione d'ufficio di una concessione (caso di specie, in sanatoria), ma abbia piuttosto voluto stimolare l'adozione dei doverosi provvedimenti sanzionatori, per i casi in cui la domanda (di condono) debba ritenersi dolosamente infedele.

Il PNA 2016, intende altresì porre l'attenzione anche su quelle attività edilizie (minori) non soggette a titolo abilitativo edilizio, bensì totalmente liberalizzate o soggette a comunicazione di inizio lavori (CIL) da parte del privato interessato o a CIL asseverata da un professionista abilitato: tali interventi devono essere, comunque, controllati con misure rapportate alla dimensione e complessità del lavoro, dovendo documentare tale genere di controllo a cura del Responsabile dell'Ufficio.

La vigilanza è ritenuta un'attività basilare ed essenziale, con la creazione di un "*catalogo*" di misure appropriate:

- a. separazione tra coloro che istruiscono il procedimento e coloro che effettuano il controllo;
- b. monitoraggio dei rapporti tra istruttori, professionisti, i direttori dei lavori (verifica documentale delle autorizzazioni di prestazioni *extra - lavoro* e dell'assenza di conflitto di interessi);
- c. forme collegiali per l'esercizio di attività di vigilanza e congrua motivazione degli atti adottati (specie, in presenza dell'impossibilità di abbattimento delle opere abusive);
- d. definizione chiara dei criteri e modalità di calcolo delle sanzioni amministrative pecuniarie (comprensivi dei metodi per la determinazione dell'aumento di valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere abusive e del danno arrecato o del profitto conseguito, ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per gli interventi abusivi, realizzati su aree sottoposte a vincolo paesaggistico) e delle somme da corrispondere a titolo di oblazione, in caso di sanatoria;
- e. **verifiche, anche a campione**, del calcolo delle sanzioni, con riferimento a tutte le fasce di importo;
- f. **istituzione di un registro degli abusi accertati, che consenta la tracciabilità di tutte le fasi del procedimento, compreso l'eventuale processo di sanatoria**;
- g. pubblicazione sul sito istituzionale di tutti gli interventi oggetto di ordine di demolizione o ripristino e dello stato di attuazione degli stessi, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza;
- h. monitoraggio dei tempi del procedimento sanzionatorio, comprensivo delle attività esecutive dei provvedimenti finali.

SEGNALAZIONI OBBLIGATORIE AL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (RPCT)

Ogni Responsabile di Area (P.O.) dovrà tempestivamente segnalare e motivare al Responsabile della prevenzione della corruzione:

- a. numero (compresa singola elencazione) dei procedimenti che non hanno rispettato gli *standard* procedurali;
- b. tutti i provvedimenti adottati oltre i termini previsti dalla legge ed espressi anche con la percentuale al totale dei procedimenti di riferimento;
- c. gli affidamenti e/o incarichi prorogati e/o rinnovati di qualsiasi natura e specie;
- d. la mancata rotazione degli affidamenti e/o incarichi di qualsiasi natura e specie;
- e. gli affidamenti d'urgenza;
- f. la mancata riscossione di somme per prescrizione;
- g. la presenza di conflitto di interessi, anche potenziale;
- h. i procedimenti per i quali non è stato rispettato l'ordine cronologico.

RIFERIMENTI DI CHIUSURA

Le “*misure*” prevedono obblighi informativi al RPCT.

Le “*misure*” previste all'interno del PTPC costituiscono obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza per l'Amministrazione.

Il P.T.P.C. viene inviato a tutti i dipendenti del Comune e illustrato agli stessi mediante incontri formativi, presentato in Consiglio comunale (nella prima seduta utile dopo la sua adozione), comunicato a tutti i soggetti affidatari di lavori, servizi e forniture del Comune, nonché trasmesso alle OO.SS.AA., ai c.d. *stakeholder* e ai Comuni convenzionati.

Si provvederà con apposita pubblicazione “*Avviso*” all'albo pretorio *on line* per la diffusione del Piano, e per acquisire proposte di modifica, che potranno essere recepite con direttive del RPCT, quali atti integrativi del PTPC.