

## **Parte II**

### **Il Piano anticorruzione**

## 1. Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

### 1.1. Contesto esterno

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Secondo le informazioni contenute nella **“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” per l'anno 2016**, trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 15 gennaio 2018 (Documento XXXVIII, numero 5), relazione disponibile alla pagina web: <http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>.

### 1.2. Contesto interno

A seguito delle modifiche organizzative, la struttura è ripartita in Settori con a capo un funzionario di cat. D. dipendente del Comune di Castiglion Fiorentino:

**Settore 1 Area Economico Finanziaria, Giuridico Economica del Personale, Società Partecipate;**

**Settore 2 Aea Segreteria, Affari Generali, Servizi Demografici, Cultura, Sport, Promozione Turistica;**

**Settore 3 Area Ufficio Tecnico, Trasporti, Patrimonio;**

**Settore 4 Area Entrate, Gestione Previdenziale del Personale, Commercio e SUAP;**

**Settore 5 Area Polizia Municipale;**

**Settore 6 Area Urbanistica;**

**Settore 7 Area Servizi alla Persona**

**Settore 8 Area Ambiente, qualità urbana e pubblici esercizi, Area Sistema informativo e Rete Museale.**

Il Nucleo di Valutazione è costituito dalla Dott.ssa Mazzi Adelia

### **1.3. Mappatura dei processi**

La mappatura dei processi è un modo "*razionale*" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC con la determinazione n. 12 del 2015 ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi ( punto n. 6.3 - pagina 18).

Ad essa ha fatto seguito la delibera n. 831 del 3 agosto 2016 avente ad oggetto: "Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016".

Nel presente PTPC 2019-21 i processi mappati sono dunque n. 81 (rispetto ai n. 79 del PTPC 2018-20). Anche i processi già esaminati e valutati nel PTPC del 2016, 2017 e 2018 sono stati oggetto di riesame e rivalutazione ai fini di cui al PTPC del 2019. Tutti i principali processi dell'ente sono stati dunque mappati. Essi sono stato oggetto di verifica in relazione alla attualità degli stessi e sono stati adeguati sulla base dell'organigramma vigente.

L'ANAC in ogni caso richiede un mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, "*generali*" o "*specifiche*", cui sono riconducibili.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere *l'indirizzo politico* dell'amministrazione in carica (stesura e approvazione delle "linee programmatiche", del DUP, programma

triennale delle opere pubbliche ed elenco annuale, del bilancio annuale e pluriennale, approvazione del PEG e Piano della Performance, relazione della Performance, Piani di razionalizzazione delle spese) e dunque non sono stati oggetto di esame e valutazione.

Al contrario, assumono particolare rilievo i *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

E' bene rammentare, infatti, che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

La mappatura dei principali processi dell'ente (suddivisi tra processi comuni a tutti i settori associati e processi di competenza dei singoli settori associati) è riportata nelle schede allegate al presente PTCP (**allegato n. 2**).

L'effettiva efficacia del sistema della mappatura dei processi ai fini della prevenzione della corruzione (strategia richiesta dal PNA 2015) è stata messa in discussione di recente da un interessante articolo pubblicato in data 29.12.2018 da Massimo Di Rienzo e Andrea Ferrarini su @spazioetico, al quale articolo si rinvia: <https://spazioetico.com/2018/12/29/ce-vita-oltre-la-mappatura-dei-processi-la-prevenzione-della-corruzione-secondo-spazioetico/>. In sostanza, gli autori suggeriscono la necessità di andare oltre la mappatura dei processi, in quanto *"i PTPC non possono escludere che la corruzione abbia luogo e gestiscono solo parzialmente i fattori di rischio che rendono vulnerabili i processi. .... Diventa quindi necessario capire come si genera la corruzione, per identificare tempestivamente gli eventi corruttivi che si verificano nonostante l'esistenza di un sistema di prevenzione."*

Sempre secondo gli autori *"esiste un limite alla possibilità di introdurre regole e controlli all'interno delle organizzazioni:*

- *troppi controlli rallentano l'esecuzione dei processi ed incidono negativamente sulla performance organizzativa,*
- *troppe regole finiscono per immobilizzare la capacità decisionale delle persone (ipengiofobia)."*

Dunque, partendo da presupposto che la corruzione *"viene innescata dall'azzardo morale dell'agente pubblico che agisce in una situazione di conflitto di interessi, cioè in una situazione in cui degli interessi secondari (dell'agente o di soggetti terzi) entrano in conflitto con gli interessi primari del Principale, cioè della Pubblica Amministrazione"*, nell'articolo citato viene sostenuto che occorre integrare la mappatura dei processi, con la mappatura degli interessi, con l'analisi dei conflitti e delle convergenze di interessi, con

l'ecologia delle relazioni e la formazione valoriale delle persone. Si tratta di una prospettiva interessante che potrà essere seguita in relazione agli sviluppi dei Piani Nazionali Anticorruzione che saranno in futuro approvati dall'ANAC.

## **2. Criteri generali**

Alla luce del contesto di riferimento, come sopra rappresentato, la strategia dell'ente è finalizzata al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione e/o di prassi amministrative che possano favorire l'insorgenza di fenomeni corruttivi;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione e le prassi amministrative che possano favorire l'insorgenza di fenomeni corruttivi;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione e alle prassi amministrative che possano favorire l'insorgenza di fenomeni corruttivi;
- favorire lo sviluppo della cultura della trasparenza, della legalità e dell'integrità nella gestione dell'amministrazione pubblica;
- ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche;
- garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei modi previsti dall'ordinamento, ad una decisione amministrativa;
- favorire il coinvolgimento di tutti i soggetti interni (Responsabili, dipendenti, soggetti titolari di organi elettivi) ed esterni (cittadini) nelle pratiche di prevenzione;
- promuovere la formazione specifica del personale comunale con particolare riferimento alla conoscenza del PTPC (evitando la mera logica adempimentale) e del codice di comportamento;
- consolidare il sistema dei controlli interni, valorizzando il ruolo dei Responsabili nel sistema di monitoraggio interno, ai sensi dell'art. 16 del Dlgs 165 del 2001;
- assicurare adeguati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti dei dipendenti e funzionari pubblici in linea con le indicazioni del Dlgs 33 del 2013, come integrato dal Dlgs 97/2016 e dalle deliberazioni dell'ANAC n. 1309 e 1310 del 28.12.2016;
- dare piena attuazione all'accesso civico ed all'accesso generalizzato, ai sensi delle disposizioni legislative e delle deliberazioni dell'ANAC di cui al punto precedente;
- incrementare gli automatismi consentiti dal software in dotazione per garantire l'automaticità delle pubblicazioni nella sezione amministrazione trasparente del sito comunale;

- migliorare la sicurezza informatica ed i relativi servizi in un'ottica di tracciabilità, digitalizzazione e dematerializzazione dei flussi informativi interni/esterni secondo le disposizioni legislative in materia.

### **3. Processo di adozione del PTPC**

#### **3.1. Approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo**

Il PTPC 2019-20-21 si basa sulle realizzazioni dei precedenti piani relativi agli anni 2015-2016-2017 e 2018 e ne costituisce il naturale proseguimento e implementazione, confermando l'impianto del Piano 2018-19-20, attraverso l'aggiornamento e la conferma della messa in esercizio delle misure di contrasto attuate in precedenza, la responsabilità ed i contenuti. Le misure previste per l'anno 2019 si intendono riprodotte anche per gli anni successivi 2020 2021 tenendo conto che il PTPC è strumento a scorrimento progressivo, anno per anno.

Successivamente, la Giunta Comunale procede all'approvazione del PTPC 2019-21 entro il termine di legge (31 gennaio).

#### **4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano**

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*amministrazione trasparente*" nella sezione ventitreesima "*altri contenuti*", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione.

### **4. Gestione del rischio**

#### **4.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "*aree di rischio*"**

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "*aree di rischio*", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti:

#### **AREA A:**

### **acquisizione e progressione del personale:**

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

### **AREA B:**

#### **affidamento di lavori servizi e forniture:**

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

### **AREA C:**

#### **provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:**

autorizzazioni e concessioni.

### **AREA D:**

#### **provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:**

concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

### **AREA E (*Specificata per i comuni*):**

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;

permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;

accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio;

gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta;

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;

incentivi economici al personale (produttività individuale e retribuzioni di risultato);

gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti;

protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;

assegnazione numerazione civica;

patrocini ed eventi;

Inserimento delle richieste di prestazioni agevolate nelle corrette fasce ISEE;

organi, rappresentanti e atti amministrativi;

segnalazioni e reclami;

affidamenti in house.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

## **4.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio**

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

### **A. L'identificazione del rischio**

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "*rischi di corruzione*" intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

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 all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore



economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

## **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 metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo "*troppo meccanico*" la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l'ANAC "*con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine*" (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, va tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale e dunque occorre prendere in considerazione l'esistenza dei seguenti fattori:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi occorre verificare se presso l'ente siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;

- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

## **B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi**

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, i criteri e i valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "*probabilità*" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

**discrezionalità:** più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

**rilevanza esterna:** nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

**complessità del processo:** se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);

**valore economico:** se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

**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);

**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.

## **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", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

**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).

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

**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 l'ente, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

**Impatto 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).

Anche l'attribuzione del punteggio relativo alla stima dell'impatto è avvenuta con le medesime modalità indicate al paragrafo precedente con riferimento alla stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi.

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 delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le “*priorità di trattamento*” in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il PTPC può contenere e prevedere l’implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- a) *la trasparenza*, che come già precisato costituisce una apposita “*sezione*” del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori;
- b) *l’informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell’amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “*blocchi*” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- c) *l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l’apertura dell’amministrazione verso l’esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull’attività da parte dell’utenza;
- d) *il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali* per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le *misure* specifiche previste e disciplinate dal presente PTPC sono descritte nei paragrafi che seguono.

## **5. Formazione in tema di anticorruzione**

### **5.1. Formazione**

L’ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall’articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale:

*“a decorrere dall’anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell’anno 2009.*”

*Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”.*

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

La formazione è strutturata su due livelli:

- *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- *livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, ai Responsabili di Settore addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

## **6. Codice di comportamento**

### **6.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici**

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

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

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

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento *“con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”*.

Ai sensi del DPR 62 del 2013 l'ente predispone o modifica gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici.

## **6.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento**

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

## **6.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento**

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

## **7. Altre iniziative**

### **7.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

La dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente.

### **7.2. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione**

Sistematicamente in tutti i contratti dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 209 del decreto legislativo 50/2016 e smi).

### **7.3. Disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957.

### **7.4. Definizione delle cause ostative all'attribuzione degli incarichi di posizione organizzativa e insussistenza di cause di incompatibilità**

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

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

### **7.5. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro**

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

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

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

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

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative

vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

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

## **7.6. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici**

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

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

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

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



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

Con riferimento alla entrata in vigore della L. 179 del 2017, si rinvia a quanto già riportato nella parte I del presente documento.

## **7.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti**

I *patti d'integrità* ed i *protocolli di legalità* sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il *patto di integrità* è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'AVCP con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisava che "*mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)*".

## **7.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti**

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi

## **7.10. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa**

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

Ai fini del monitoraggio i Responsabili di Settore sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile. In particolare anche nel 2019 verrà chiesto ai Responsabili di Settore di rendicontare semestralmente la propria attività in termini di:

### **1) con riguardo ai procedimenti ad istanza di parte di competenza del Settore:**

- numero dei procedimenti ad istanza di parte conclusi oltre il termine previsto da legge o regolamento;
- elenco dei procedimenti ad istanza di parte conclusi oltre il termine previsto da legge o regolamento con relativa motivazione;
- numero dei procedimenti ad istanza di parte conclusi con un diniego;
- elenco dei procedimenti ad istanza di parte conclusi con un diniego e relativa motivazione.

### **2) con riguardo alla attività contrattuale di competenza del Settore:**

- numero dei contratti rinnovati senza procedura di gara ;
- elenco dei contratti rinnovati senza procedura di gara e relativa motivazione;
- numero dei contratti prorogati senza procedura di gara ;
- elenco dei contratti prorogati senza procedura di gara e relativa motivazione;
- numero dei contratti avvenuti con affidamento diretto;
- elenco dei contratti avvenuti con affidamento diretto e relativa motivazione;
- numero dei contratti con riferimento ai quali si sia provveduto a novazioni, addizioni, varianti, applicazione di penali o risoluzione anticipata;
- elenco dei contratti con riferimento ai quali si sia provveduto a novazioni, addizioni, varianti, applicazione di penali o risoluzione anticipata e relativa motivazione;
- numero delle fatture pagate oltre il termine di legge o di contratto;

- elenco delle fatture pagate oltre il termine di legge o di contratto e relativa motivazione.

### **7.11. Principi guida della attività amministrativa.**

Nella istruttoria dei procedimenti occorre:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- attuare il rispetto della distinzione dei ruoli dei funzionari da quelli politici, come definita dagli artt. 78, comma 1 e 107 del Dlgs 267/2000.

Nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, occorre motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione dovrà essere tanto più ampio è il margine di discrezionalità.

Per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti dell'ente dovranno ispirarsi al principio di semplicità e di chiarezza. In particolare dovranno essere scritti con linguaggio semplice e comprensibile.

Per facilitare i rapporti tra i cittadini e l'ente, sul sito istituzionale, devono essere pubblicati i moduli di presentazione di istanze, richieste e ogni altro atti di impulso del procedimento.

### **7.12. Dematerializzazione e digitalizzazione della attività amministrativa .**

Ai fini di garantire la più ampia tracciabilità della attività amministrativa, l'ente ha promosso negli ultimi tre anni l'estensione della digitalizzazione della attività amministrativa.

### **7.13. Controllo della esecuzione dei contratti.**

Come previsto nel PTPC 2016, è stato inserito un apposito obiettivo inteso a focalizzare l'attenzione sulla fase esecutiva dei contratti di forniture, servizi e lavori con l'intendimento di:

- migliorare e rendere, ove possibile, uniformi le modalità attualmente utilizzate per il monitoraggio sui fornitori di prodotti, erogatori di servizi e attuatori di lavori ed opere pubbliche;
- fornire degli strumenti-guida che possano rendere lo svolgimento dei controlli sull'esecuzione dei contratti un'attività diffusa e codificata in tutti i Settori dell'ente;
- porre attenzione ad una modalità di organizzazione del lavoro efficiente ai fini anche della riduzione di possibili sprechi ed errori o prodotti non conformi;
- individuare azioni da porre in essere nel caso di mancato soddisfacimento dei requisiti/obblighi contrattuali.

La realizzazione dell'obiettivo ha visto una prima fase di studio in particolare sulla L. 28-1-2016 n. 11 art. 1, comma 1, lettera ll), sul Dlgs 18.4.2016 n. 50 (con particolare riferimento all'art.101) e sui seguenti documenti di ANAC:

- *“Il Direttore dei Lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto”* (approvato dal Consiglio della Autorità in data 21 giugno 2016 per la trasmissione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai fini della adozione del decreto ministeriale di competenza, al presente non ancora emanato);
- *“Il Direttore dell'Esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto”* (approvato dal Consiglio della Autorità in data 21 giugno 2016 per la trasmissione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai fini della adozione del decreto ministeriale di competenza, al presente non ancora emanato);
- Linee Guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti *“Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni”* approvate dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016 e pubblicate in data 10 novembre 2016.

## **7.14. controllo sulle società partecipate ed enti controllati**

La verifica sull'adempimento da parte delle società partecipate e degli enti controllati della normativa dettata dalla L. 190 del 2012 è effettuata trimestralmente in attuazione del protocollo d'Intesa tra Ministero dell'Interno e l'Autorità Nazionale Anticorruzione - Ricognizione sullo stato di attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Il controllo dell'esatto adempimento dei servizi affidati in house a società partecipate è effettuato dai Responsabili di settore in relazione alle rispettive competenze (ciclo dei rifiuti affidato a Cem: controllo ad opera del settore n. 4).

Inoltre, l'ente esercita nei confronti delle società partecipate attività di controllo nei limiti consentiti dall'ordinamento.

-