

# **ALLEGATO 3**

**2.3 SOTTOSEZIONE :RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA**

## **Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.T.) 2024/2026**

**SEZIONE PRIMA**  
**DEFINIZIONE DELLE AREE DI RISCHIO E DELLE MISURE DI PREVENZIONE**

***1. Premessa.***

***1.1 Alcune considerazioni sulla corruzione stese nel 2012 in occasione dell'entrata in vigore della legge 6/11/2012, n. 190 e dell'approvazione del primo piano provvisorio sulla prevenzione della corruzione.***

*<<Se si ricercano le cause della corruzione nella pubblica amministrazione e si riflette sulle stesse nell'attuale momento storico, si finisce per aggiungere solo nuove motivazioni a cause vecchie, trovando tre ragioni fondamentali.*

*La prima è la mancanza di spinta interiore, cioè la mancanza del singolo a rendere un servizio alla collettività attraverso gli Enti pubblici che la rappresentano, e a superare le problematiche quotidiane. Tra la mancanza di spinta interiore e la mancanza di interesse a risolvere i problemi è possibile stabilire una relazione diretta. In questo caso, sia che questa mancanza ideologica si produca per una carenza assoluta di convinzione o che si determini per una certa rassegnazione di fronte a problemi che si ripresentano e che vengono valutati come irrisolvibili, il singolo si rifugia in ciò che appare comodo a salvare la sua responsabilità, e pratica, nel migliore dei casi, la difesa scritta, per continuare a difendersi dall'irresponsabilità altrui.*

*La seconda è la mancanza di organizzazione che ha, come caratteristica peculiare, quella di affrontare una data situazione con metodi sbagliati: un cumulo di decisioni minori limita la visione dei grandi problemi e la loro soluzione ristagna in mancanza di ordine e di accordo. Le decisioni dell'ultima ora, prese sulla spinta non di un'analisi ragionata ma di pressioni contingenti, producono mali inevitabili, quanto non costituiscono il varco a più pericolose manovre, poiché rendono le situazioni ed il loro evolversi, di fatto, incontrollabili.*

*La terza causa è la mancanza di conoscenze sufficientemente sviluppate per poter prendere decisioni giuste e in breve tempo. In questi casi il freno costituito dalla indecisione riguardo allo sviluppo della società o, peggio ancora, della Comunità che si amministra, è il destino degli organismi che ne sono colpiti.*

*Queste tre cause principali interagiscono tra di loro e influiscono su tutta la vita istituzionale del Paese, producendo illegalità e corruzione, intese non necessariamente come siamo abituati a classificarle in un sentire comune e semplicistico, ovvero come dazione di denaro o altre utilità in cambio di un fare o di un non fare, bensì come comportamenti in violazione di una pluralità di divieti normativi e contrattuali che portano ad una nozione ben più ampia di tali fattispecie.*

*Appare evidente che non è certo sufficiente, per la soluzione di tali problemi, l'approvazione di un piano, ma che occorre ben altro, ovvero ricostruire le motivazioni di un'intera generazione attraverso un capovolgimento di bisogni e priorità etiche. Tuttavia noi faremo la parte alla quale siamo chiamati.>>*

*Francesco Pucci*

## SEZIONE PRIMA DISCIPLINA E MISURE DI PREVENZIONE

### 1.2 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione della trasparenza (P.T.P.C.T).

La legge 6/11/2012, n. 190 con cui sono state approvate le "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" prevede, fra l'altro, la predisposizione di un piano nazionale anticorruzione (P.N.A.) nonché, a cura delle singole amministrazioni, di un piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) successivamente rinominato piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)

La pianificazione sui due livelli - piano nazionale e piano della singola amministrazione - risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

Il P.N.A. è stato approvato dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (C.I.V.I.T.), ora Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC. O ANAC), con deliberazione n.72/2013.

Successivamente sono stati approvati i seguenti provvedimenti:

- delibera A.N.AC. n. 50 in data 4/7/2013 recante: "*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*";
- determinazione A.N.AC. n. 8 in data 17/6/2015 recante: "*Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*";
- determinazione A.N.AC. n. 12 in data 28/10/2015 recante: "*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*";
- delibera A.N.AC. n. 831 in data 3/8/2016 recante: "*Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016*";
- delibera A.N.AC. n. 1309 del 28/12/2016 recante: "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013.*";
- delibera A.N.AC. n. 1310 in data 28/12/2016 recante: "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*";
- delibera A.N.AC. n. 1208 del 22/11/2017 recante: "*Approvazione definitiva dell'aggiornamento 2017 al piano nazionale dell'anticorruzione*";
- delibera A.N.AC. n. 1134 del 8/11/2017 recante: "*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*";
- delibera A.N.AC. n. 1074 del 21/11/2018 recante: "*Approvazione definitiva dell'aggiornamento 2018 al piano nazionale dell'anticorruzione*";
- delibera A.N.AC. n. 1064 del 13/11/2019 recante: "*Approvazione piano nazionale dell'anticorruzione 2019*";
- delibera A.N.AC. del 21/07/2021 che ha ritenuto di limitarsi a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del piano triennale;
- delibera A.N.AC. del 2/02/2022 recante "*orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*";
- delibera A.N.AC. n. 7 del 17/01/2023 recante "*Piano Nazionale Anticorruzione 2022*";
- comunicato del Presidente dell'ANAC del 10/01/2024 recante "*Termine del 31 gennaio per l'adozione e la pubblicazione dei PLAO e dei PTPCT 2024- 2026*".

### 1.3 Definizioni.

Si precisa di seguito il significato dei termini e degli acronimi più ricorrenti nel presente PTPCT:

- a) *P.N.A. (Piano nazionale anticorruzione)*: ha la funzione di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione; fornisce altresì specifiche indicazioni vincolanti per l'elaborazione del PTPCT;
- b) *PTPCT o PTPCT (Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza)*: piano di attività, adottato dal Comune, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da

implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici e dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi;

c) *P.T.T.I. (Programma triennale per la trasparenza e l'integrità)*: programma di attività adottato dal Comune, che indica quali sono e come il Comune intende realizzare i propri obiettivi di trasparenza, anche in funzione di prevenzione della corruzione, in coerenza con il principio di accessibilità totale come disciplinato dalla legge 6/11/2012, n. 190 e dal d.lgs. 14/03/2013, n. 33; tale programma è contenuto nella sezione seconda del presente PTPCT;

d) *A.N.A.C. o ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)*: adotta il P.N.A.;

e) *RPCT (Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza)*: propone alla giunta comunale il PTPCT per l'adozione;

f) *Corruzione*: ogni forma di comportamento che, anche senza sfociare in responsabilità penali, può esporre al rischio che si creino situazioni di probabile illiceità; il concetto di corruzione è quindi oggettivamente più ampio di quanto previsto in sede penale, e ciò a ragione del fatto che viene fortemente esteso il campo di applicazione dell'Istituto secondo dinamiche che non sono soltanto giuridiche, ma che sono anche e prevalentemente dinamiche culturali. La corruzione sistemica, infatti, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica da un lato la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, l'economia della Nazione. Ne consegue che l'istituto della corruzione rileva come quella fattispecie normativa che implica tutte le molteplici situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, emergano abusi da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, come, del resto, le molteplici situazioni in cui, pur senza rilevanza penale, emergano disfunzioni e/o malfunzionamenti amministrativi conseguenti all'uso irregolare delle funzioni attribuite, come anche quelle molteplici situazioni implicanti l'inquinamento dell'azione amministrativa, sia a livello interno che esterno, contemplanò anche le ipotesi di solo tentativo di inquinamento amministrativo;

g) *Rischio*: effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale del Comune, dovuto alla possibilità che si verifichino eventi corruttivi qui intesi come:

- condotte penalmente rilevanti;
- comportamenti scorretti in cui le funzioni pubbliche sono usate per favorire interessi privati;
- inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno;

h) *Evento*: il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell'obiettivo istituzionale del Comune;

i) *Gestione del rischio*: strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi;

j) *Processo*: insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (*input del processo*) in un prodotto (*output del processo*) destinato ad un soggetto interno o esterno al Comune (utente); il P.N.A. recita: "Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica. La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi.";

k) *Misura*: ogni intervento organizzativo, iniziativa, azione, o strumento di carattere preventivo ritenuto idoneo a neutralizzare o ridurre il livello di rischio;

l) *Dirigenti*: laddove nel presente PTPCT vengono indicati i "dirigenti" occorre riferirsi ai Coordinatori d'ambito/Responsabili di Area organizzativa autonoma, ciascuno per quanto di competenza, in quanto definiti in tal modo dal "Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi".

#### **1.4 La predisposizione del PTPCT**

Il PTPCT costituisce lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un "processo finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruzione" come sopra definita.

Con questo strumento viene pianificato un programma di attività coerente con i risultati di una fase preliminare di analisi dell'organizzazione comunale, sia sul piano formale che rispetto ai comportamenti concreti, in buona sostanza al funzionamento della struttura in termini di "possibile esposizione" a fenomeni di corruzione.

Il PTPCT è soggetto a revisione annuale trattandosi di documento programmatico dinamico che pone in atto un processo ciclico, nell'ambito del quale le strategie e le misure ideate per prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi sono sviluppate o modificate a seconda delle risposte ottenute in fase di applicazione.

In tal modo è possibile perfezionare strumenti di prevenzione e contrasto sempre più mirati e incisivi sul fenomeno.

Il RPCT, in un ruolo propositivo e di coordinamento rispetto alla redazione del P.T.P.C.T. 2024-2026, ha coinvolto:

- i cittadini, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei consumatori e degli utenti, le associazioni del terzo settore, in generale tutti i soggetti che fruiscono delle attività e dei servizi prestati da questo Ente, i consiglieri comunali, i dirigenti e i dipendenti dell'Ente, a far pervenire proposte ed osservazioni finalizzate alla modifica/integrazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (P.T.P.C.T.) 2023/2025 pubblicato nella sezione del sito istituzionale dell'Ente denominata "Amministrazione trasparente" (avviso prot.n. 57949 del 13/12/2023);
- gli organi politici del Comune, alla cui attenzione è stata posta la deliberazione dell'ANAC del 28/10/2015, n. 12, ricordando come il contributo a tale procedimento costituisce un momento qualificante del P.T.C.P.T. mediante proposte di modifica/integrazione dello stesso (proposta di deliberazione del 06/12/2023, n. 4936; delibera consiglio comunale del 28/12/2023, n. 109); nella citata deliberazione dell'ANAC infatti si legge *"... Una ragione della scarsa qualità dei PTPC e della insufficiente individuazione delle misure di prevenzione è, senza dubbio, il ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della "politica" in senso ampio. Diviene, quindi, un obiettivo importante del presente Aggiornamento suggerire soluzioni che portino alla piena consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie. Alla luce della disciplina vigente, gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione ovvero la nomina del RPC e l'adozione del PTPC. ... è raccomandato alle amministrazioni e agli enti di prevedere, con apposite procedure, la più larga condivisione delle misure, sia nella fase dell'individuazione, sia in quella dell'attuazione. In fase di adozione, ad esempio, può essere utile prevedere un doppio passaggio: l'approvazione di un primo schema di PTPC e, successivamente, del PTPC definitivo. Per gli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), è utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale. In questo modo l'organo esecutivo (e il suo vertice, il Sindaco/Presidente) avrebbe più occasioni di esaminare e condividere il contenuto del PTPC. ..."*;
- i dirigenti, i quali sono stati invitati a far pervenire proposte e osservazioni finalizzate alla modifica/integrazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (P.T.P.C.T.) 2023/2025 (Conferenza dei coordinatori d'ambito del 19/12/2023);
- le organizzazioni sindacali e la rappresentanza sindacale unitaria, alle quali sono stati trasmessi i criteri di rotazione ordinaria del personale (nota prot. n. 4650/2024 del 29/01/2024);
- i dipendenti del Comune, ai quali è stato evidenziato l'obbligo di astensione in procedure di appalti: art. 42 d.lgs. 18/04/2016, n. 50 e ss.mm. (nota prot.n. 4660/2024 del del 29/01/2024);
- i dipendenti del Comune, ai quali è stato evidenziato l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse: art. 1, comma 41, l. 06/11/2012, n. 190 e d.P.R. 16/04/2013, n. 62 (nota prot. n. 4660/2024 del 29/01/2024);
- i dirigenti, ai quali è stato evidenziato dal RPCT l'obbligo di attenersi alle Linee guida ANAC n. 15 *"Individuazione e gestione dei conflitti d'interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici"* (Conferenza dei coordinatori d'ambito dell'1/12/2022 e del 19/12/2023);
- i dipendenti del Comune, ai quali è stata trasmessa l'integrazione al codice di comportamento approvata dalla giunta comunale in attuazione all'art. 54, comma 1 bis), del d.lgs. 30.03.2001, n. 165, introdotto con d.l. 30.04.2022, n. 36, il quale ha stabilito che: *"Il codice contiene, altresì, una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione."* (nota prot.n. n. 7997 del 5/02/2023).

A seguito della suddetta procedura di consultazione è pervenuta al RPCT una sola richiesta, a mezzo mail in data 12/01/2024: *"... atteso che non vi sono stati eventi di corruzione si chiede ... che siano ridotti i livelli di rischio ... e conseguentemente siano ridotti gli adempimenti e le misure anticorruzione. Si chiede di ridurre anche le misure antiassenteismo ..."* A tale proposito si ritiene di non poter accogliere la suddetta proposta in quanto la mancanza di eventi corruttivi non appare una motivazione sufficiente per ridurre le misure di prevenzione.

Il presente PTPCT - tenuto conto delle sopravvenute modifiche normative e delle disposizioni dell'A.N.AC. - prevede diverse modifiche e integrazioni rispetto a quello precedente, tra cui:

- 1) individuazione del soggetto chiamato a sostituire il RPCT in caso di temporanea e improvvisa assenza;
- 2) analisi del contesto esterno;
- 3) modifica sezione "Amministrazione trasparente" sottosezione "Bandi di gara e contratti";
- 4) aggiornamento nominativi referenti per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- 5) rotazione ordinaria.

### **1.5 Aggiornamento e adeguamento del PTPCT**

Il PTPCT potrà essere oggetto di aggiornamento e adeguamento, oltre che in sede di verifica annuale anche a seguito:

- a) delle richieste specifiche o di disposizioni generali dell'A.N.AC.;
- b) delle direttive emanate dalla Presidenza del consiglio dei ministri, dipartimento della funzione pubblica;
- c) delle Intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del d.lgs. 28/08/1997 n. 281, che definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini degli enti locali, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della legge 6/11/2012, n. 190;
- d) dalle eventuali indicazioni fornite per scritto dai dirigenti e ritenute accoglibili dal RPCT;
- e) delle indicazioni del RPCT, secondo le risultanze dell'attività di monitoraggio da effettuare mediante relazione annuale sulla validità del PTPCT;
- f) delle indicazioni dell'Organismo indipendente di valutazione, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, delle associazioni, delle organizzazioni sindacali, in generale da tutti i soggetti che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dal Comune.

### **1.6 Normativa di riferimento.**

- a) Legge 7/08/1990, n. 241 recante: "*Nuove norme sul procedimento amministrativo*";
- b) D.Lgs. 8/6/2001, n. 231 recante: "*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*";
- c) Legge 27/03/2001, n. 97 recante «*Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*»
- d) D.Lgs. 21/11/2007, n. 231 recante: "*Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*";
- e) Legge 6/11/2012, n. 190 recante: "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*";
- f) D.Lgs. 31/12/2012, n. 235 recante: "*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*";
- g) D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 recante: "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012*";
- h) D.Lgs. 08/04/2013, n. 39 recante: "*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*";
- i) D.P.R. 16/04/2013, n. 62 recante: "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*";
- j) Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013;
- k) Legge 7/08/2015, n. 124 recante: "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*";
- l) D.lgs. 25/5/2016, n. 97 recante: "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*";

- m) D.lgs. 19/8/2016, n. 175 recante: “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, per le parti non dichiarate incostituzionali dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016”;
- n) Legge 30/11/2017, n. 179 recante: “*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*”.

Tutta la normativa citata nel PTPCT deve intendersi riferita, con rinvio dinamico, al testo vigente a seguito delle eventuali modifiche e integrazioni.

### **1.7 Analisi del contesto.**

L'analisi del rischio, laddove non si voglia indugiare in un adempimento di tipo burocratico e di rispetto meramente formale della norma, non può prescindere dal contesto esterno e interno in cui opera l'Ente pubblico. Sulla base di questi due parametri si deve successivamente passare ad una disamina delle tipologie di provvedimenti che sono maggiormente collegati con i fattori di rischio influenzati da tali variabili. Tale analisi costituisce infatti la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi in conseguenza 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.

Ovviamente, determinare un alto rischio di corruzione non significa accertare o dichiarare in concreto la presenza di tale fenomeno, significa invece acclarare solo la presenza più marcata dei presupposti che potrebbero determinare tale fenomeno. Tale precisazione non appare peraltro scontata, in un momento come quello attuale, di sfiducia generalizzata, a livello nazionale, nei confronti della pubblica amministrazione.

#### **1.7.1 Analisi del contesto esterno.**

Sull'analisi del contesto esterno, la determinazione dell'A.N.AC. del 28/10/2015, n. 12 spiega che: “ ... *L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione o ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni. Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio. Si consideri, ad esempio, un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso. Il dato è molto rilevante ai fini della gestione del rischio di corruzione, perché gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali ...*”

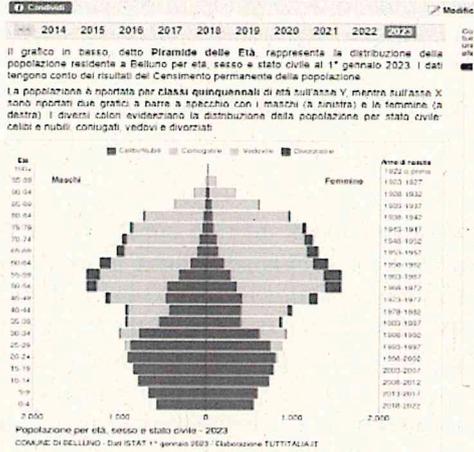
Nel caso di un Ente territoriale, qual è il Comune, l'analisi esterna è condotta principalmente con riferimento alle caratteristiche del territorio, delle attività economiche che sullo stesso operano, al valore degli immobili ivi presenti. Il comune di Belluno, quantunque capoluogo di provincia, si presenta anagraficamente come un Comune di dimensioni medie, con circa n. 35.794 residenti, di cui circa n. 21.517 in età lavorativa (fascia 20/65 anni) al 31/12/2023.

Sull'attrattiva del territorio, determinata dalla presenza di montagne di importanza a livello nazionale, si è sviluppato un tessuto economico fortemente legato al turismo, sia nel settore alberghiero, che della somministrazione di alimenti e bevande, che del commercio, che comunque non produce volumi di fatturato paragonabili a quelli ben più rilevanti della costa veneta; la gran parte del settore turistico, infatti, è collegata ad impianti di risalita per sciatori presenti nella parte nord della provincia. È presente inoltre un'impresoria rilevante nel settore dell'occhialeria. Limitato è lo sviluppo del settore immobiliare ad uso di civile abitazione con conseguente stabilità del valore degli immobili.

#### **1.7.2 Statistiche sulla popolazione e sulla qualità della vita.**

Di seguito alcune statistiche sulla popolazione tratte dal sito rinvenibile al link <https://www.tuttitalia.it/veneto/31-belluno/statistiche/>

### Popolazione per età, sesso e stato civile 2023



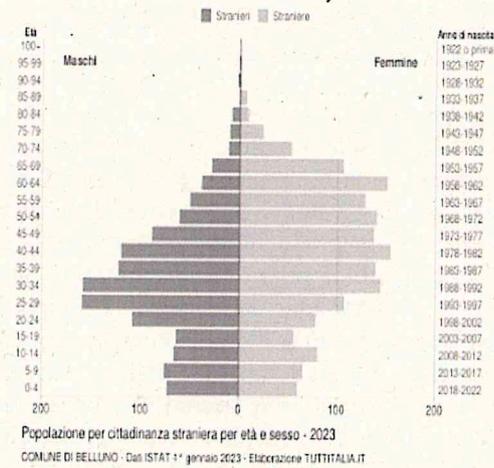
In generale, la forma di questo tipo di grafico dipende dall'andamento demografico di una popolazione: con variazioni vistabili in periodi di forte crescita demografica o di cali delle nascite per guerre o altri eventi.

In Italia ha avuto la forma simile ad una piramide fino agli anni '60, cioè fino agli anni del boom demografico.

Gli individui in unione civile, quelli non più uniti civilmente per scioglimento dell'unione, e quelli non più uniti civilmente per decesso del partner sono stati sommati rispettivamente agli stati civili "coniugati", "divorziati" e "vedoviche".

### Distribuzione della popolazione straniera per età e sesso

In basso è riportata la piramide delle età con la distribuzione della popolazione straniera residente a Belluno per età e sesso al 1° gennaio 2023 su dati ISTAT.



Di seguito un'altra statistica pubblicata dal "Il Sole 24 Ore" sulla qualità della vita nel comune di Belluno:



1.7.3 Per quanto attiene l'ambito dell'azione della criminalità organizzata, nella "Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia (DIA)" relativa al primo e secondo semestre 2022, rese alla Camera dei deputati ai sensi dell'art. 109, comma 1. del d.lgs. 6/9/2011, n. 159, si rileva quanto segue (i numeri presenti nel testo si riferiscono alle note presenti in relazione).

### I semestre 2022

#### ... VENETO

Nel periodo in esame, il tessuto economico-imprenditoriale del Veneto, dopo la forte frenata del PIL determinata nell'ultimo biennio dalla pandemia da Covid-19, ha dato segni di vitalità grazie alla ripresa di alcuni settori trainanti, come l'edilizia e il turismo. La dotazione infrastrutturale e logistica della Regione risulta più sviluppata rispetto all'intero Nord Est e, oltre a contemplare il porto di Venezia e i due maggiori interporti italiani (Padova e Verona), è interessata dalle Grandi Opere della superstrada Pedemontana veneta96 e la nuova linea AV/AC Verona - Padova97.

Particolare attenzione meritano anche i prossimi Giochi olimpici e Paraolimpici di Milano e Cortina del 2026, la cui organizzazione richiede un notevole impiego di risorse rientranti nel PNRR che se, da un lato, costituisce un'opportunità di ulteriore sviluppo economico per il territorio, dall'altro, rappresenta elemento di forte attrattiva per le organizzazioni criminali.

Nel quadro, dunque, di un'economia regionale sviluppata che pone il Veneto ai primi posti per PIL e per reddito medio a livello nazionale, la presenza delle organizzazioni criminali di tipo mafioso è stata evidenziata da numerose investigazioni che hanno dimostrato come nel corso degli anni il territorio sia stato infiltrato da esponenti di 'ndrangheta, cosa nostra e camorra.

Pregresse attività investigative, quali la "Fiore Reciso"98 (2014-2018), la "Terry99", la "Camaleonte100", la "Avvoltoio101" e la "Hope102", hanno documentato come la 'ndrangheta abbia esteso anche in Veneto i propri interessi nel settore degli stupefacenti, delle estorsioni e del riciclaggio. In particolare, dall'operazione "Fiore reciso" emerge la capacità degli esponenti di 'ndrangheta di intrattenere rapporti d'affari con gli operatori locali, preferendo alle forme tradizionali di intimidazione l'avvio di interlocuzioni con professionisti, imprenditori e funzionari pubblici.

Gli ulteriori sviluppi dell'inchiesta consentivano alla DIA, il 31 gennaio 2022, di eseguire una misura di prevenzione patrimoniale103 a carico di un uomo di fiducia, nel territorio padovano, della cosca GIGLIO di Strongoli (KR).

La criminalità campana, al pari della 'ndrangheta, ha fatto registrare nel corso degli anni la propria operatività nel territorio veneto. Nel senso si cita l'operazione "Piano B"104 che ha messo in luce il tentativo di investimento di capitali illeciti da parte della famiglia IOVINE del cartello dei CASALESI. Anche l'indagine "At Last", del 2019, ha disvelato tra l'altro come il clan dei CASALESI avesse riproposto in Veneto le medesime modalità d'azione adottate nella Regione d'origine per la commissione di estorsioni, rapine, usura, ricettazione e riciclaggio.

L'operatività della criminalità pugliese è stata documentata da altre attività investigative.

A Verona risulta attiva nel traffico di droga105 una proiezione del clan DI COSOLA di Bari, oltre alla presenza di pregiudicati foggiani e brindisini attivi nella commissione di "reati predatori".

Ulteriori indagini condotte nel recente passato avevano evidenziato la presenza di soggetti collegati a famiglie siciliane dediti al riciclaggio di capitali tramite investimenti immobiliari soprattutto a Venezia. Più di recente è stato confermato il forte interesse delle consorterie palermitane106 a infiltrarsi nei canali dell'economia legale mediante la commissione di rilevanti frodi fiscali, nonché di quelle catanesi, come confermato dagli esiti dell'operazione "Al Pacino"107 (2021) che aveva rilevato l'esistenza di un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di truffe costituita da un soggetto già noto in altri contesti investigativi per i legami con la famiglia MAZZEI di Catania.

Costante risulta altresì l'interesse della criminalità, anche al di fuori dall'ambito mafioso, nel perseguire l'infiltrazione del tessuto economico-produttivo soprattutto tramite la commissione di reati economico-finanziari e di truffe, finalizzate all'indebito ottenimento di contributi pubblici. Inoltre, per frequenza di casi e valore complessivo, è da evidenziare il trend in crescita negli ultimi anni delle frodi all'IVA, perpetrate spesso mediante l'utilizzo di società cartiere.

Nel territorio sono inoltre presenti gruppi strutturati di matrice etnica o multi-etnica, in prevalenza, albanesi108, nordafricani e nigeriani109, romeni e bulgari110, maghrebini, cinesi, filippini, senegalesi e gambiani, attivi principalmente nel traffico e nello spaccio di droga.

Per ulteriori approfondimenti sulle specificità provinciali del Veneto si rimanda al capitolo 15.b111...

### **... Restante territorio regionale**

Sebbene la provincia di Belluno, allo stato, non sembrerebbe interessata da forme di infiltrazione mafiosa, resta alta l'attenzione posta nell'attività di prevenzione dei relativi tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata. Come noto, nella provincia si svolgeranno i Giochi Olimpici e Paraolimpici di Milano e Cortina del 2026: un appuntamento rilevante anche sotto il profilo economico-finanziario, con l'avvio di nuovi cantieri per la realizzazione di opere infrastrutturali che potrebbero rappresentare un momento di criticità per l'eventuale interesse delle consorterie criminali a inserirsi nelle procedure di assegnazione delle gare."

\*\*\*

## II semestre 2022

“...VENETO

La Regione Veneto vanta un'area economica altamente produttiva, caratterizzata dalla presenza di numerose realtà industriali, per lo più manifatturiere e di imprese impegnate nel settore turistico-alberghiero e dell'intrattenimento. L'economia regionale, nonostante la forte frenata del PIL determinata dal biennio pandemico e l'elevata incertezza causata dalle tensioni geopolitiche e dai forti rincari delle materie prime, in particolar modo quelle energetiche, ha visto una crescita in tutti i settori<sup>76</sup>. La posizione geografica pone il territorio in un punto economicamente strategico dove il binomio economia/infrastrutture costituisce il volano per realizzare un pieno sviluppo strutturato delle imprese. La recente apertura di un ulteriore tratto della Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta, oltre che favorire lo sviluppo commerciale di aree produttive ubicate a margine delle grandi vie di comunicazione<sup>77</sup>, è destinata a rendere ancora più efficiente quest'ultima infrastruttura alimentando nuovi investimenti.

Parallelamente proseguono i lavori di realizzazione del progetto ferroviario “Alta Capacità/Alta Velocità” Verona-Padova che è parte della più ampia infrastruttura di collegamento Venezia-Torino. Gli esiti delle attività investigative condotte negli ultimi anni confermano come il Veneto, fortemente industrializzato, vivace, produttivo e in ripresa economica, sia in grado di polarizzare e attrarre costantemente gli interessi delle organizzazioni criminali che, operando con proprie dimensioni imprenditoriali, tentano di intercettare nuove opportunità di business. Particolare attenzione meritano in tal senso anche i prossimi Giochi olimpici e Paraolimpici di Milano e Cortina del 2026, la cui organizzazione richiede un notevole impiego di risorse rientranti nel PNRR che, se da un lato costituisce un'ulteriore occasione di rilancio economico per il territorio, dall'altro, potrebbe rappresentare un'allettante opportunità per le organizzazioni criminali più strutturate.

Nel senso, il Procuratore Capo della Procura Distrettuale Antimafia di Venezia, Bruno CHERCHI, ha dichiarato<sup>78</sup>: “Ormai in Veneto c'è una presenza radicata della criminalità organizzata che permea, da tempo, ogni settore imprenditoriale senza distinzione di settori merceologici. Abbiamo elementi per rilevare che soggetti riconducibili alla criminalità organizzata sono presenti praticamente ovunque, dall'edilizia allo smaltimento di rifiuti, alle attività imprenditoriali più complesse e organizzate. Su questo sicuramente gioca un ruolo determinante la scarsa attenzione culturale del problema dell'infiltrazione mafiosa negli ambienti socio-economici, che non significa necessariamente “connivenza” ma che di fatto si tramuta sia in un inquinamento del vivere quotidiano sia nella mancata presa di coscienza reale della società civile e dei suoi organi rappresentativi”.

Tale contesto territoriale è risultato già da tempo appetibile per le consorterie mafiose. Nel senso, la presenza della 'ndrangheta attiva nel settore degli stupefacenti, delle estorsioni e del riciclaggio è testimoniata dagli esiti delle note inchieste “Fiore Reciso”<sup>79</sup> (2014-2018), “Terry”<sup>80</sup>, “Camaleonte”<sup>81</sup>, “Avvoltoio”<sup>82</sup>, “Hope”<sup>83</sup>, “Taurus”<sup>84</sup> e “Isola Scaligera”<sup>85</sup> conclusa nel luglio 2020 con l'esecuzione a Verona e in altre regioni d'Italia di alcune ordinanze a carico degli appartenenti alle cosche GERACE-ALBANESE-NAPOLI-VERSACE che ha documentato la presenza e svelato il modus operandi tipico di un locale di 'ndrangheta.

In particolare, con l'operazione “Fiore reciso”<sup>86</sup> è invece emersa la capacità criminoaffaristica-imprenditoriale degli esponenti di 'ndrangheta, preferendo alle forme tradizionali di intimidazione la tessitura di una rete relazionale in grado di coinvolgere professionisti, imprenditori e funzionari pubblici. Gli ulteriori sviluppi dell'inchiesta hanno consentito alla DIA di eseguire nel territorio padovano, lo scorso semestre, una misura di prevenzione patrimoniale<sup>87</sup> a carico di un uomo di fiducia della cosca GIGLIO di Strongoli (KR).

Recente conferma nel semestre è data dagli esiti dell'operazione “Valpolicella2”<sup>88</sup> conclusa dalla DIA di Padova unitamente alla Guardia di finanza che ha consentito di disarticolare un sodalizio criminale di tipo 'ndranghetista, stanziato a Verona, e dedito alla commissione di plurimi reati economico-finanziari.

Analogamente, anche la criminalità campana ha fatto registrare nel corso degli anni la propria operatività nel territorio veneto. L'operazione “Piano B”<sup>89</sup> ha messo in luce il tentativo di investimento di capitali illeciti da parte della famiglia IOVINE del cartello dei CASALESI. Nel semestre alcune dichiarazioni<sup>90</sup> rese da un collaboratore di giustizia in sede dibattimentale hanno delineato le dinamiche logistiche e organizzative del gruppo in argomento che, all'epoca dei fatti, assicurava una stabile presenza di “referenti di zona”, in grado di fornire l'adeguato apporto criminale ogni qualvolta vi fosse un'attivazione da parte dei boss di Casal di Principe.

Già l'indagine "At Last"<sup>91</sup>, del febbraio 2019, aveva disvelato come il clan dei CASALESI fosse dedito alla commissione di estorsioni, rapine, usura, ricettazione e riciclaggio con lo stesso modus operandi adottato nella Regione d'origine.

L'operatività della criminalità pugliese è stata documentata da altre attività investigative. In particolare a Verona risulta attiva nel traffico di droga<sup>92</sup> una proiezione del clan DI COSOLA di Bari, oltre alla presenza di pregiudicati foggiani e brindisini attivi nella commissione di "reati predatori". Ulteriori indagini, condotte nel recente passato, avevano disvelato la presenza di soggetti, collegati a famiglie siciliane, dediti al riciclaggio di capitali tramite investimenti immobiliari soprattutto a Venezia. Più di recente, è stato confermato il forte interesse delle consorterie palermitane<sup>93</sup> a infiltrarsi nei canali dell'economia legale mediante la commissione di rilevanti frodi fiscali, nonché di quelle catanesi come emerso dagli esiti dell'operazione "Al Pacino"<sup>94</sup> (2021), che aveva rilevato l'esistenza di un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di truffe e costituita da un soggetto già noto in altri contesti investigativi per i legami con la famiglia MAZZEI di Catania.

Costante risulta altresì l'interesse della criminalità, anche al di fuori dall'ambito mafioso, nel perseguire l'infiltrazione del tessuto economico-produttivo soprattutto tramite la commissione di reati economico-finanziari e di truffe, finalizzate all'indebito ottenimento di contributi pubblici. Inoltre, per frequenza di casi e valore complessivo, è da evidenziare il trend in crescita negli ultimi anni delle frodi all'IVA, perpetrate spesso mediante l'utilizzo di società cartiere.

Nel territorio sono presenti gruppi strutturati di matrice etnica o multi-etnica, in prevalenza, albanesi<sup>95</sup>, nordafricani e nigeriani<sup>96</sup>, romeni e bulgari<sup>97</sup>, maghrebini, cinesi, filippini, senegalesi e gambiani, attivi principalmente nel traffico e nello spaccio di droga. Nel semestre si annovera l'arresto<sup>98</sup>, eseguito a Padova il 1° ottobre 2022, di un latitante nigeriano appartenente al CULT MAPHITE già condannato nell'ambito del processo scaturito dall'operazione "Maphite- bibbia verde"<sup>99</sup>.

Da ultimo, merita attenzione l'esito della sentenza<sup>100</sup> relativa all'operazione "Karakatiza"<sup>101</sup>, conclusa a Verona dai Carabinieri nel 2014 che ha portato all'arresto di 35 persone, tutte di nazionalità moldava con la sola eccezione di un cittadino russo, risultate componenti di una vasta associazione per delinquere di tipo mafioso con carattere transnazionale e di matrice ex sovietica, operante in tutto il Nord Italia, con base nella provincia scaligera e articolati collegamenti internazionali. Le attività investigative scaturite dal tentato omicidio di un cittadino moldavo, nel 2006 a Verona, hanno disvelato un'organizzazione criminale attiva tra l'altro nel settore delle estorsioni, soprattutto a danno di autotrasportatori connazionali, immigrazione clandestina, tratta di esseri umani, traffico di stupefacenti, furti, rapine. Il provvedimento ha riconosciuto l'associazione mafiosa per la "Mafija Moldava" dei "Vor Vzacone - Ladri nella legge", organizzazione operativa in Veneto e provincia dal 2002 al 2011 ...

... A Belluno, laddove non si registra la presenza di consorterie vicine ad ambienti mafiosi, resta alta l'attenzione posta nell'attività di prevenzione dei relativi tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata. Al riguardo, si rammenta che la provincia sarà interessata dai Giochi Olimpici e Paraolimpici di Milano e Cortina d'Ampezzo 2026. Le Olimpiadi invernali rappresentano un appuntamento rilevante, non solo dal punto di vista mediatico ma anche sotto il profilo economico-finanziario, in considerazione dell'avvio di nuovi cantieri per la realizzazione di opere infrastrutturali che potrebbero rappresentare un momento di criticità, per l'eventuale interesse delle consorterie criminali a inserirsi nelle procedure di assegnazione delle gare..."

Non si dispone di ulteriori dati, anche desunti dalla stampa, che possano far supporre l'esistenza di una infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico e/o istituzionale della Città.

**Tutto ciò considerato, alla luce di una valutazione complessiva dei citati dati, si può ritenere che il rischio di corruzione sia complessivamente medio in relazione al contesto esterno.**

#### **1.7.4 Analisi del contesto interno.**

Il secondo elemento da valutare è quello dell'analisi delle caratteristiche della struttura del personale dipendente: numero addetti, funzioni svolte direttamente dalla struttura, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità; cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica; politiche, obiettivi, strategie, risorse; sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali).

Nel caso del comune di Belluno, la struttura del personale dipendente è di dimensioni medie: **al 31/12/2023 n. 225 dipendenti di cui n. 218 di ruolo.** La difficoltà del controllo del personale è direttamente proporzionale al numero delle unità degli addetti; questo fatto può essere facilmente verificato laddove si pensi che, nelle organizzazioni di piccole dimensioni, il controllo è praticamente “*a vista*”; in tale ultimo contesto, infatti, difficilmente passa inosservata l’assenza ingiustificata del lavoratore, la frequenza di accessi agli uffici da parte degli stessi utenti, oppure le frequentazioni dei dipendenti in ambito lavorativo di soggetti avulsi dal contesto di diretta competenza per materia, ovvero uno stile di vita incongruo rispetto alla retribuzione. Tale dato, pertanto, nel caso del comune di Belluno deve ritenersi come significativo di un alto rischio, laddove si rilevi che il personale presta la propria opera in n. 7 edifici sparsi nella Città. Occorre continuare con un’azione d’informazione e formazione del personale dipendente finalizzata alla creazione di una cultura dell’etica, che è stata di fatto rallentata nel periodo pandemico a causa delle difficoltà nel tenere riunioni.

\*\*\*

**Tutto ciò considerato, alla luce di una valutazione complessiva dei citati dati, si può ritenere che il rischio di corruzione sia medio in relazione al contesto interno.**

## **2. Soggetti direttamente interessati al PTPCT**

**2.1** I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all’interno del Comune sono:

- 1) *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)*, Francesco Pucci nominato con decreto del sindaco del 5/12/2019, n. 20 svolge i compiti attribuiti dalla legge, dal P.N.A. e dal PTPCT; in particolare elabora la proposta di PTPCT e i suoi aggiornamenti e ne verifica l’attuazione e l’idoneità; con decreto del sindaco del 25/01/2024, n. 1, il dott. Sergio Gallo è stato nominato sostituto del RPCT nei casi di temporanea e improvvisa assenza del RPCT;
- 2) *Consiglio comunale*, organo di indirizzo e di controllo: adotta un atto d’indirizzo sui contenuti del PTPCT rivolto alla giunta comunale;
- 3) *Giunta comunale*, organo di indirizzo politico-amministrativo: adotta il PTPCT e i successivi aggiornamenti annuali a scorrimento;
- 4) *Dirigenti*: definiti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi come “*Coordinatori d’ambito*”, partecipano al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi; in sede di definizione delle misure di prevenzione; in sede di attuazione delle misure, in particolare per le attività indicate all’articolo 16 del d.lgs. 30/03/2001, n. 165;
- 5) *Organismo indipendente di valutazione*: svolge i compiti propri connessi alla trasparenza amministrativa, esprime parere sul Codice di comportamento del personale;
- 6) *Ufficio procedimenti disciplinari*: provvede ai compiti di propria competenza nei procedimenti disciplinari;
- 7) *Dipendenti del Comune*: partecipano al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi; in sede di definizione delle misure di prevenzione; in sede di attuazione delle misure;
- 8) *Collaboratori del Comune*: osservano le misure contenute nel PTPCT e nel codice di comportamento dei dipendenti e segnalano le situazioni di illecito al Responsabile di riferimento;
- 9) *SIRP- SPORTELLI DEI CITTADINI*: l’unità è stata individuata per il rapporto con le associazioni e le categorie di utenti esterni attraverso l’interfaccia del *front-office* e i servizi offerti dal personale dell’ufficio comunicazione.

## **2.2 Referenti per la prevenzione della corruzione.**

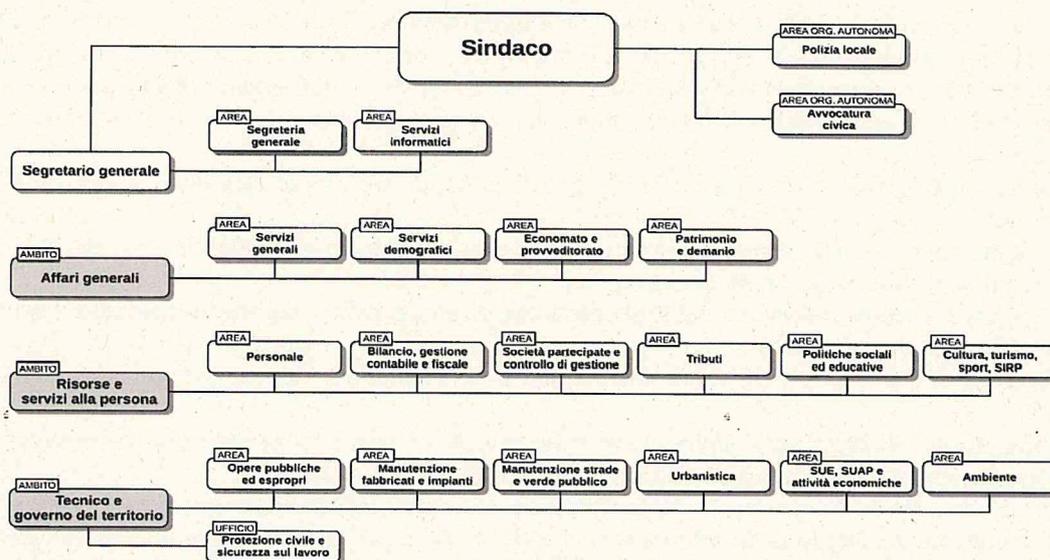
La struttura organizzativa del Comune si articola in tre ambiti, oltre a due aree organizzative autonome.

<b>Id</b>	<b>Ambito/Area</b>	<b>Dirigente/Responsabile dell’area organizzativa autonoma</b>
1	Area Organizzativa Segretario Generale	Francesco Pucci
2	Ambito Affari Generali	Maura Florida
3	Ambito Risorse e servizi alla persona	Sergio Gallo

4	Ambito Tecnico e governo del territorio	Piergiorgio Tonon
5	Area Organizzativa Autonoma Avvocatura Civica	Paolo Vignola
6	Area Organizzativa Autonoma Polizia Locale	Antonio Codemo

I dirigenti succitati, ciascuno per l'ambito/area di propria competenza, sono i "referenti per la prevenzione della corruzione", e sono responsabili in prima persona della corretta attuazione delle misure di prevenzione, assumendo la responsabilità della loro attuazione nelle materie di competenza.

#### Struttura organizzativa del Comune di Belluno



Nell'allegato 1 "Misure preventive" al presente PTPCT sono individuati nominativamente i soggetti responsabili dell'attuazione delle misure.

I referenti per la prevenzione della corruzione, ove ne riscontrino la necessità, formulano per iscritto al RPCT eventuali proposte di modifica e integrazione del PTPCT

### 2.3 RASA.

Con decreto sindacale del 23/06/2016, n. 6, la dott.ssa Maura Florida è stata nominata RASA del comune di Belluno, per cui è stata profilata nel sito dell'A.N.AC. quale soggetto responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante. Tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) presso l'A.N.AC. dei dati relativi all'anagrafica della stazione appaltante, 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 d.lgs. 18/04/2016, n. 50 (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, comma 10. d.lgs. 18/04/2016 n. 50). L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

### 2.4 Poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Al RPCT sono attribuiti i seguenti poteri:

- 1) acquisizione di ogni forma di informazione relativa a tutte le attività del Comune, anche in fase meramente informale e propositiva, tra cui a scopo meramente esemplificativo si indicano le seguenti:
  - a) rilascio di autorizzazione o concessione;
  - b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta;

- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera;
- e) esenzioni o riduzioni in materia di tributi;
- f) atti di pianificazione urbanistica;
- g) atti dello sportello SUA e SUAP;
- h) commercio e attività produttive;
- i) risultati di sopralluoghi, accertamenti, ispezioni comunque denominati;
- l) ricerche di protocollo e atti presenti al protocollo generale;
- m) atti riferiti alle procedure di concessione, appalto e monitoraggio opere finanziate con il PNRR.

2) ispezione in relazione a tutta la documentazione amministrativa, di qualsiasi tipo e genere, detenuta dal Comune e in relazione a tutte le notizie, le informazioni e i dati, formali ed informali, a qualsiasi titolo conosciuti da tutto il personale dipendente, dagli organi di governo, dall'organo di revisione economico-finanziario, dall'Organismo indipendente di valutazione, da qualsiasi altro organo dell'ente composto da più di un soggetto;

3) monitoraggio del rispetto del controllo delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà e delle certificazioni;

4) monitoraggio del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi;

5) monitoraggio del rispetto dei tempi di pagamento;

6) verifica della presenza in servizio dei dipendenti che risultano averla certificata mediante l'utilizzo del *budget* individuale in dotazione;

7) verifica dei permessi, dei congedi straordinari (comunque denominati), del congedo ordinario richiesto dai dipendenti;

8) monitoraggio dei dirigenti sull'applicazione delle misure di prevenzione da porre in essere mediante acquisizione dagli stessi di atti o certificazioni sull'attività svolta;

9) potere di nomina del personale dipendente, a prescindere dall'ambito a cui risulta assegnato, nella qualità di collaboratore diretto nelle attività previste dal PTPCT per la durata massima continuativa di tre mesi nel corso di uno stesso esercizio nel caso di dipendenti assegnati ad area diversa da quella del segretario generale; il personale individuato non può rifiutare la nomina, è vincolato al segreto in relazione a tutte le notizie ed ai dati conosciuti in ragione dell'espletamento dell'incarico, non ha diritto ad alcun riconoscimento economico aggiuntivo, è sostituito dal dirigente competente nei compiti di spettanza per tutta la durata della nomina;

10) potere di acquisire certificati (anche relativi a dati giudiziari) finalizzati a dare attuazione a disposizioni del PTPCT o a verificare il rispetto di norme di legge;

11) potere di acquisire documentazione in possesso dei dipendenti finalizzata a dare attuazione a disposizioni del PTPCT o a verificare il rispetto di norme di legge;

12) potere di richiedere ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale, di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento, senza obbligo di informare preventivamente il dirigente;

13) potere di richiedere ai dipendenti chiarimenti su comportamenti che possono integrare, anche solo potenzialmente, corruzione o illegalità;

14) potere di chiedere ai dipendenti la trasmissione del testo dei provvedimenti, o l'elenco degli oggetti dei provvedimenti medesimi, ovvero di procedere all'estrazione di dati singoli o aggregati riferiti a tali atti;

15) potere di effettuare senza preavviso controlli antiassenteismo del personale dipendente;

16) potere di richiedere notifiche urgenti collegate all'attività del PTPCT, a controlli interni o ad attività dell'ufficio dei procedimenti disciplinari;

17) potere di chiedere ai dipendenti certificazioni, anche nella forma della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ex art. 47 d.P.R. del 28/12/2000 n. 445 e ss.mm., in ordine all'attuazione delle misure del PTPCT e/o in ordine al numero e/o tipologia di atti assunti.

Costituisce grave illecito disciplinare non corrispondere alle richieste del RPCT nei tempi dallo stesso attribuiti.

Il personale è vincolato al segreto in relazione a tutte le notizie ed ai dati richiesti dal RPCT.

## **2.5 Modalità di gestione dei poteri del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.**

Le funzioni ed i poteri del RPCT possono essere esercitati:

- a) in forma verbale; in tal caso si relaziona verbalmente senza documentare l'intervento salvo che il soggetto con cui interagisce lo richieda per scritto;
- b) in forma scritta, sia cartacea che informatica; in tal caso manifesta la richiesta:
  - b1) nella forma della *Disposizione*, qualora debba indicare o suggerire formalmente la modifica di un atto o provvedimento, adottando o adottato, o di un tipo di comportamento che possano potenzialmente profilare ipotesi di corruzione o di illegalità, ovvero procedere alla nomina o all'attribuzione di un incarico specifico ad un dipendente;
  - b2) nella forma dell'*Ordine*, qualora debba intimare la rimozione di un atto o di un provvedimento, o debba intimare l'eliminazione di un comportamento che contrasta con una condotta potenzialmente preordinata della corruzione o all'illegalità;
  - b3) nella forma della *Denuncia*, da trasmettere all'Autorità Giudiziaria e per conoscenza all' A.N.A.C. e al Prefetto, qualora ravvisi sia la possibile consumazione di una fattispecie di reato che il semplice tentativo;
  - b4) nella forma della *Segnalazione*, da trasmettere alla Corte dei Conti quando ravvisi possibili fattispecie di danno contabile;
  - b5) nella forma della *Segnalazione*, da trasmettere alla Corte dei Conti e al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) quando ravvisi possibili fattispecie di irregolarità da parte di società partecipate/controllate dal Comune.

## **2.6 Organismo indipendente di valutazione.**

Il RPCT, i dirigenti e i dipendenti del Comune, prestano all'Organismo indipendente di valutazione l'assistenza necessaria per lo svolgimento dei compiti di attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza e per la verifica della coerenza tra gli obiettivi di performance e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

(pag.13 determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 12 del 28/10/2015).

## **2.7 Integrazione PTPCT con piano performance e obiettivi ai dirigenti, e con i controlli interni.**

La gestione del rischio è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione, in particolare con il ciclo di gestione della *performance* e con i controlli interni, al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata: detta strategia deve trovare un preciso riscontro negli obiettivi organizzativi del Comune.

I compiti individuati nel PTPCT per i responsabili ai vari livelli in merito all'attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche devono, di norma, essere collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel piano delle *performance*; pertanto l'attuazione delle misure previste nel PTPCT diviene uno degli elementi di valutazione dei dirigenti e del personale non dirigenziale incaricato di responsabilità.

Nel prosieguo del PTPCT, inoltre, in numerosi paragrafi sono indicate azioni richieste al nucleo di controllo interno in funzione di verifica del rispetto di obblighi previsti dalla legge 6/11/2012, n. 190 e/o dal PNA.

(pagg. 8, 11, 12, 15 determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 12 del 28/10/2015)

## **3. Individuazione delle aree di rischio.**

### **3.1 Aree di rischio**

L'art. 1, comma 16, della legge 6/11/2012, n. 190 ha individuato "di default" alcune aree di rischio ritenendole comuni a tutte le amministrazioni. Tali aree a rischio definite *obbligatorie* si riferiscono ai procedimenti di:

- A. concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato d.lgs. 27/10/2009, n. 150;
- B. scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture [di cui al d.lgs. 18/04/2016, n. 50];

- C. concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- D. autorizzazione o concessione.

L'allegato 2 del P.N.A. prevede l'articolazione delle citate aree in sotto aree;

A) Area: acquisizione e progressione del personale:

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture:

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3. Requisiti di qualificazione
4. Requisiti di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto
14. Direzione lavori

C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

La determinazione dell'A.N.AC. del 28/10/2015, n. 12 ha in seguito evidenziato: "... una limitata capacità delle amministrazioni di andare oltre l'analisi delle aree di rischio definite "obbligatorie". Occorre, invece superare questa tendenza. A questo fine è utile chiarire che vi sono attività svolte in gran parte delle amministrazioni ed enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, che, anche sulla base della ricognizione effettuata sui PTPC, sono riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi..." e ha ritenuto pertanto di individuare le seguenti ulteriori aree di rischio, definite, insieme alle precedenti, quali "aree di rischio generali", le quali sono state articolate nel presente piano nelle seguenti sotto aree:

E) Area: gestione delle entrate e delle spese:

1. Mandati di pagamento
2. Accertamento entrate

F) Area: gestione del patrimonio:

1. Alienazione immobili

2. Acquisto immobili
3. Sdemianializzazione immobili
4. Declassificazione relitti stradali
5. Costituzione servitù prediali
6. Dismissione servitù prediali

G) Area: controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni:

1. Controlli, verifiche e ispezioni d'ufficio
2. Provvedimenti sanzionatori che seguono a controlli, verifiche e ispezioni

H) Area: incarichi e nomine:

1. Incarichi di studio, ricerca o consulenza
2. Nomine dirigenti e incarichi di posizione organizzativa/alta professionalità

I) Area: affari legali e contenzioso

1. Parere relativo alla costituzione in giudizio con il Comune come attore
2. Parere in ordine alla costituzione in un giudizio nel quale il Comune è convenuto
3. Transazione nel corso di un giudizio in cui è parte il Comune

Il P.N.A. e la determinazione dell'A.N.A.C. del 28/10/2015, n. 12 hanno inoltre raccomandato che ciascuna amministrazione includesse nel PTPCT ulteriori aree di rischio che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto, definite "aree di rischio specifiche". Queste non sono meno rilevanti o meno esposte al rischio di quelle "generali", ma si differenziano da queste ultime unicamente per la loro presenza in relazione alle caratteristiche tipologiche delle amministrazioni e degli enti.

Alla luce della succitata analisi del contesto esterno, pur in mancanza di casi giudiziari o di cattiva gestione conosciuti, si è pertanto ritenuto di individuare le seguenti ulteriori aree specifiche di rischio con relative articolazioni in sotto aree:

L) Area: Tributi:

1. Avvio accertamenti d'ufficio su tributi comunali
2. Avvio procedimento per assegnazione rendita
3. Avvio procedimento di accertamento con adesione

La delibera A.N.A.C. n. 831 in data 3/8/2016 recante "Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016", nella parte speciale, ha effettuato un approfondimento dei processi di rischio relativi alla pianificazione territoriale.

M) Area: Urbanistica

- 1) Redazione del PAT e del PI
- 2) Raccolta delle osservazioni al PAT e al PI
- 3) Approvazione del PAT e del PI
- 4) Varianti specifiche
- 5) Processi di pianificazione attuativa
  - Piani di recupero
  - Piani attuativi d'iniziativa privata
  - Piani attuativi d'iniziativa pubblica
  - Esecuzione delle opere di urbanizzazione
- 6) Richiesta ambiti di degrado

N) Area: Edilizia privata

- 1) Rilascio e controllo dei titoli abilitativi edilizi
  - Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria
  - Richiesta di integrazioni documentali
  - Calcolo del contributo di costruzione
  - Controllo dei titoli rilasciati
  - Vigilanza
  - Permessi di costruire convenzionati o in deroga.

O) Area: Società controllate/partecipate

1) Controlli sulla società controllata/partecipata

- Controlli sugli assetti societari finalizzati a determinare la natura giuridica della società
- Controlli in ordine all'attuazione da parte della società delle misure di prevenzione della corruzione previsti dall'art. 1, comma 2-bis, l. 190/2012
- Controlli in ordine all'attuazione da parte della società degli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 14/03/2013, n. 33 e ss.mm. e dall'allegato 1 della determinazione n. 8 del 17/6/2015, anche alla luce della sopravvenuta delibera A.N.A.C. n. 831 in data 3/8/2016
- Controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità dei componenti del consiglio di amministrazione della società
- Controlli sull'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità a carico dei soggetti destinatari di incarichi di collaborazione o consulenza della società

Alla luce della delibera A.N.A.C. n. 7 del 17/01/2023 recante "*Piano Nazionale Anticorruzione 2022*", nell'ambito dell'area B) affidamento di lavori, servizi e forniture, sono stati introdotti i seguenti processi di rischio:

- Prelievo carburante per autotrazione o mezzi manutenzione (es. decespugliatori, ecc.);
- Obbligo di astensione in procedure di appalti – Dichiarazione assenza conflitti d'interesse;
- Obbligo di astensione in procedure di appalti – Dichiarazione da parte delle ditte dati titolare effettivo e assenza conflitti d'interesse;
- Disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici e prevenzione della corruzione - Check list.

**Recapitolando, le aree di rischio previste nel PTPCT sono le seguenti.**

A) Area: acquisizione e progressione del personale:

- 1) Reclutamento
- 2) Progressioni di carriera
- 3) Conferimento di incarichi di collaborazione
- 4) Controlli antiassenteismo
- 5) Incompatibilità successiva (*pantouflage*)

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture:

- 1) Definizione dell'oggetto dell'affidamento
- 2) Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
- 3) Requisiti di qualificazione
- 4) Requisiti di aggiudicazione
- 5) Valutazione delle offerte
- 6) Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
- 7) Procedure negoziate
- 8) Affidamenti diretti
- 9) Revoca del bando
- 10) Redazione del cronoprogramma
- 11) Varianti in corso di esecuzione del contratto
- 12) Subappalto
- 13) Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto
- 14) Direzione lavori
- 15) Clausole dei bandi di gara e delle lettere d'invito
- 16) Rinnovi e proroghe di rapporti contrattuali in essere
- 17) Divieto di arbitrato
- 18) Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse
- 19) Obbligo di astensione in procedure di appalti
- 20) Clausola rispetto codice di comportamento del Comune
- 21) Prelievo carburante per autotrazione o mezzi manutenzione (es. decespugliatori, ecc.)
- 22) Obbligo di astensione in procedure di appalti – Dichiarazione assenza conflitti d'interesse

23) Obbligo di astensione in procedure di appalti – Dichiarazione da parte delle ditte dati titolare effettivo e assenza conflitti d'interesse

24) Disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici e prevenzione della corruzione - Check list

C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

- 1) Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
- 2) Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
- 3) Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
- 4) Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
- 5) Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
- 6) Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

- 1) Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
- 2) Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
- 3) Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
- 4) Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
- 5) Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
- 6) Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

E) Area: gestione delle entrate e delle spese:

- 1) Mandati di pagamento
- 2) Accertamento entrate

F) Area: gestione del patrimonio:

- 1) Alienazione immobili
- 2) Acquisto immobili
- 3) Sdemanzializzazione immobili
- 4) Declassificazione relitti stradali
- 5) Costituzione servitù prediali
- 6) Dismissione servitù prediali

G) Area: controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni:

- 1) Controlli, verifiche e ispezioni d'ufficio
- 2) Provvedimenti sanzionatori che seguono a controlli, verifiche e ispezioni

H) Area: incarichi e nomine:

- 1) Incarichi di studio, ricerca o consulenza
- 2) Nomine dirigenti e incarichi di posizione organizzativa/alta professionalità

I) Area: affari legali e contenzioso

- 1) Parere relativo alla costituzione in giudizio con il Comune come attore
- 2) Parere in ordine alla costituzione in un giudizio nel quale il Comune è convenuto
- 3) Transazione nel corso di un giudizio in cui è parte il Comune
- 4) Incarico a legale esterno al Comune

L) Area: Tributi:

- 1) Avvio accertamenti d'ufficio su tributi comunali
- 2) Avvio procedimento per assegnazione rendita
- 3) Avvio procedimento di accertamento con adesione

M) Area: Urbanistica

- 1) Redazione del PAT e del PI
- 2) Raccolta delle osservazioni al PAT e al PI
- 3) Approvazione del PAT e del PI
- 4) Varianti specifiche
- 5) Processi di pianificazione attuativa

-Piani di recupero

-Piani attuativi d'iniziativa privata

-Piani attuativi d'iniziativa pubblica

-Esecuzione delle opere di urbanizzazione

6) Richiesta ambiti di degrado

N) Area: Edilizia privata

- 1) Rilascio e controllo dei titoli abilitativi edilizi
- Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria
- Richiesta di integrazioni documentali
- Calcolo del contributo di costruzione
- Controllo dei titoli rilasciati
- Vigilanza
- Permessi di costruire convenzionati o in deroga

O) Area: Società controllate/partecipate

- 1) Controlli sulla società controllata/partecipata
- Controlli sugli assetti societari finalizzati a determinare la natura giuridica della società
- Controlli in ordine all'attuazione da parte della società delle misure di prevenzione della corruzione previsti dall'art. 1, comma 2-bis, l. 190/2012
- Controlli in ordine all'attuazione da parte della società degli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 14/03/2013, n. 33 e ss.mm. e dall'allegato 1 della determinazione n. 8 del 17/6/2015, anche alla luce della sopravvenuta delibera A.N.AC. n. 831 in data 3/8/2016
- Controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità dei componenti del consiglio di amministrazione della società
- Controlli sull'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità a carico dei soggetti destinatari di incarichi di collaborazione o consulenza della società

P) Area: Avvio procedimenti penali e condanne penali.

- 1) Rotazione straordinaria Art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001
- 2) Legge 27/03/2001, n. 97 recante «Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni»
- 3) Art. 35-bis «Prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e delle assegnazioni agli uffici» del d.lgs. 30/03/2001 n. 165, introdotto dall'art.1, comma 46, della legge 6 novembre 2012, n. 190»
- 4) decreto legislativo 31/12/2012, n. 235 «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»
- 5) Art. 3 del decreto legislativo 8/04/2013 n. 39 recante «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»

\*\*\*\*

La delibera ANAC n. 1064 del 13/11/2019 recante: *“Approvazione piano nazionale dell'anticorruzione 2019”* ha approvato, tra l'altro, l'allegato 1) denominato *“Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”*, indica, a seguito dell'analisi dei Piani anticorruzione di Pubbliche amministrazioni e società in controllo pubblico”, contenente la nuova metodologia di individuazione, valutazione e gestione del rischio corruzione.

A tal fine, l'ANAC intende privilegiare la valutazione qualitativa del fenomeno corruttivo, rispetto a quella quantitativa, numerica, precedentemente suggerita dal PNA 2013 attraverso l'utilizzo dell'allegato 5.

Nell'approccio qualitativo l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Diversamente, nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare l'esposizione dell'organizzazione al rischio in termini numerici.

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

Con riferimento alla misurazione e alla valutazione del livello di esposizione al rischio, l'ANAC ritiene opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e

motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi (scoring), come detto.

Sarà necessario procedere gradualmente al passaggio dall'attuale sistema quantitativo, evidenziato dal "punteggio" di rischio riportato da ogni processo mappato ed inserito nelle tabelle allegate ai Piani anticorruzione dell'Ente, a quello "qualitativo", come sopra specificato.

Tuttavia l'ANAC precisa che le amministrazioni possono anche scegliere di accompagnare la misurazione originata da scelte di tipo qualitativo, anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori siano chiaramente e autonomamente individuati dalle singole amministrazioni, pur specificando che l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire. Solo laddove le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) potrà essere applicato in modo graduale.

Pertanto, sulla scorta delle indicazioni metodologiche fornite con il succitato allegato 1), si rende necessario procedere con l'individuazione di ulteriori specifiche misure di prevenzione del rischio relativo alla mappatura dei processi effettuata in precedenza.

L'emergenza pandemica da COVID-19 hanno posto all'Ente la necessità di fronteggiare gravi criticità organizzative e finanziarie che non hanno permesso di dare seguito al succitato aggiornamento.

#### **Responsabili dell'attuazione e tempistica**

I dirigenti propongono nuove misure di tipo qualitativo al RPCT.

### **4. La mappatura dei processi e collegamenti con il piano della performance.**

#### **4.1 Mappatura dei processi.**

Individuate come sopra le aree e relative sub-aree di attività a rischio corruzione, si tratta di individuare all'interno di queste aree alcuni processi specifici.

Per "processo" si intende ciò che avviene durante un'operazione di trasformazione: un processo è infatti un insieme di componenti che, opportunamente bilanciate, consentono di ottenere un determinato risultato.

Ai fini della definizione della nozione di "processo" il P.N.A. approvato recita: <sup>1</sup> *"Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica. La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi."*

Sul piano del metodo si pone ineludibile il problema del rapporto fra processo come sopra definito e i procedimenti amministrativi codificati dalla legge 7/08/1990, n. 241.

Tralasciando il fatto che nella realtà comunale questi ultimi non sempre sono codificati e/o aggiornati, la differenza sostanziale sta nel fatto che i procedimenti amministrativi sono formalizzati mentre il processo che qui viene in rilievo riguarda il *modo concreto in cui l'amministrazione ordinariamente agisce*, e che tiene anche conto in particolare delle prassi interne e dei rapporti formali e non, con i soggetti esterni all'amministrazione che nel processo intervengono.

Conseguentemente la categoria concettuale qui presa a riferimento è quella del processo come sopra definito, articolato eventualmente per fasi ovvero, come sembra suggerire il P.N.A., anche per "aggregati di processo".<sup>2</sup>

Pertanto, se è vero che il P.N.A. approvato *"fornisce specifiche indicazioni vincolanti per l'elaborazione del PTPCT"*, il criterio con cui sono stati individuati i processi non ha potuto che essere sperimentale, basato sull'esperienza concreta dei componenti il gruppo di lavoro, gruppo che ha operato tenendo conto delle esemplificazioni fornite dall'A.N.A.C.

Premesso quanto sopra, si rinvia alla "Tavola Allegato 1" al P.T.C.P "Catalogo dei processi" in cui sono stati individuati processi specifici.

#### **4.2. Mappatura dei processi e piano della performance.**

La mappatura dei processi è stata effettuata dal RPCT. Si ritiene a tale proposito importante continuare a coinvolgere la struttura organizzativa in un'analisi più accurata. Solo con il contributo dei dirigenti e dei responsabili delle aree è infatti possibile garantire una più approfondita mappatura dei processi e delle fasi e quindi dei rischi conseguenti e della formulazione di adeguate misure di prevenzione.

(pag.18 determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 12 del 28/10/2015).

#### **Responsabili dell'attuazione e tempistica.**

<sup>1</sup> Allegati PNA pagina 24.

<sup>2</sup> Allegati PNA pagina 28.

I dirigenti assicurano l'attuazione della disposizione, unitamente ai titolari di posizione organizzativa. A tale scopo i dirigenti attribuiscono ad uno o più dipendenti il compito di monitorare i processi di rischio in relazione alle aree di rischio di competenza del proprio ambito/area e formulano per iscritto al RPCT proposte di modifica/integrazione dei processi di rischio entro il 30/12 di ciascun anno.

In alternativa rendono per iscritto al RPCT una dichiarazione di congruità dei processi di rischio codificati nel PTPCT.

#### **Indicatori di monitoraggio e valori attesi.**

Si attende una proposta di integrazione da parte di ciascun dirigente ovvero una dichiarazione di congruità dei processi di rischio codificati nel PTPCT

### **5. Gestione del rischio.**

#### **5.1 Principi per la gestione del rischio.**

Il processo di gestione del rischio definito nel presente PTPCT recepisce le indicazioni metodologiche e le disposizioni del P.N.A., desunti dai principi e dalle linee guida UNI ISO 31000:2010.

Le predette indicazioni di metodo non sono riportate potendosi rinviare alla Tabella Allegato 6 del P.N.A. approvato dalla C.I.V.I.T. (ora A.N.AC.) con determinazione n.72/2013.

#### **5.2 Identificazione del rischio.**

L'identificazione del rischio consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi e si traduce nel fare emergere i possibili rischi di corruzione per ciascun processo come sopra individuato.

L'attività di identificazione è stata effettuata mediante:

- indicazioni tratte dal P.N.A., con particolare riferimento alla lista esemplificativa dei rischi di cui all' "Allegato 3" al P.N.A.;
- consultazione e confronto con i dirigenti competenti;
- ricerca di eventuali precedenti giudiziari (penali o di responsabilità amministrativa) e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione negli ultimi 5 anni;

L'indagine si è conclusa con l'elaborazione della "**Tavola allegato 1**" al P.T.C.P "**Registro dei rischi**".

#### **5.3 La valutazione del rischio.**

Ai fini della valutazione del rischio, il P.N.A. prevede che l'analisi del rischio sia costituita dalla valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (*impatto*) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico per la definizione del quale si rinvia alla "Tabella Allegato 5" del P.N.A. con le precisazioni fornite dal dipartimento della funzione pubblica e che in sintesi prevede che:

A. La probabilità del verificarsi di ciascun rischio, intesa quindi come frequenza, è valutata prendendo in considerazione le seguenti caratteristiche del corrispondente processo:

- *discrezionalità;*
- *rilevanza esterna;*
- *complessità;*
- *valore economico;*
- *frazionabilità;*
- *efficacia dei controlli.*

B. L'impatto è considerato sotto il profilo:

- *organizzativo;*
- *economico;*
- *reputazionale;*
- *organizzativo, economico e sull'immagine.*

C. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico costituito dal prodotto del valore assegnato alla frequenza con il valore assegnato all'impatto.

<i>Valori e frequenze della probabilità</i>		<i>Valori e importanza dell'impatto</i>	
0	nessuna probabilità	0	nessun impatto
1	improbabile	1	marginale
2	poco probabile	2	minore
3	probabile	3	soglia

4	molto probabile	4	serio
5	altamente probabile	5	superiore

D. La ponderazione del rischio consiste nel considerare lo stesso alla luce dell'analisi effettuata e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.

Al fine di rendere subito evidente le fattispecie oggetto di trattamento si è ritenuto opportuno graduare convenzionalmente come segue i livelli di rischio emersi per ciascun processo:

Valore livello di rischio - intervalli	Classificazione del rischio
0	nullo
> 0 ≤ 5	scarso
> 5 ≤ 10	moderato
> 10 ≤ 15	rilevante
> 15 ≤ 20	elevato
> 20	critico

Le precisazioni fornite dal dipartimento della funzione pubblica riguardano il calcolo della probabilità e il valore dell'impatto indicati nella "Tabella Allegato 5" del P.N.A. Al fine di assicurare omogeneità di criteri, il Dipartimento ha stabilito che:

- il valore della "Probabilità" va determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "Indici di valutazione della probabilità";
- il valore dell'"Impatto" va determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "Indici di valutazione dell'impatto";
- Il livello di rischio che è determinato dal prodotto delle due medie potrà essere nel suo valore massimo = 25.

#### 6. Il trattamento del rischio.

La fase di trattamento del rischio consiste nell'individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione sulle priorità di trattamento.

Per misura si intende ogni intervento organizzativo, iniziativa, azione, o strumento di carattere preventivo ritenuto idoneo a neutralizzare o ridurre il livello di rischio.

Le misure sono classificate in obbligatorie o ulteriori.

Le "misure obbligatorie" sono definite tali in quanto sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative.

Le misure obbligatorie sono riassunte nelle tavole allegate al P.N.A. alle quali si rinvia per i riferimenti normativi e descrittivi e che sono sintetizzate nella seguente tabella:

Id	Misura obbligatoria	Tavola allegata PNA
1	Adempimenti relativi alla trasparenza	3
2	Codici di comportamento	4
3	Rotazione del personale	5
4	Monitoraggio dei comportamenti in caso di conflitto di interessi	6
5	Conferimento e autorizzazione incarichi	7
6	Inconferibilità di incarichi dirigenziali	8
7	Incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali	9
8	Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro ( <i>pantouflage revolving doors</i> )	10
9	Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici	11
10	Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti ( <i>whistleblowing</i> )	12
11	Formazione del personale	13
12	Patti di integrità	14
13	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	15
14	Monitoraggio termini procedurali	16

15	Monitoraggio sui modelli di prevenzione della corruzione in enti pubblici vigilati dal Comune ed enti di diritto privato in controllo pubblico partecipati dal Comune	17
----	---	----

Alcune delle citate misure hanno carattere trasversale (*es. trasparenza, formazione, monitoraggio dei termini procedurali*) in quanto sono applicabili alla struttura organizzativa del Comune nel suo insieme.

Per “*misure ulteriori*” si intendono eventuali misure aggiuntive individuate autonomamente da ciascuna amministrazione. L’adozione di queste misure è valutata anche in base all’impatto organizzativo e finanziario connesso alla loro implementazione. Nel PTPCT sono presenti alcune misure ulteriori di cui all’allegato 4 del PNA e altre specificamente elaborate in relazione ai rischi rilevati.

L’indicazione delle misure di trattamento dei rischi sono tutte indicate nella “**Tavola allegato 1**” al P.T.C.P. “**Misure preventive**”. Ulteriori misure relative alla trasparenza sono presenti “Programma triennale per la trasparenza e l’integrità” (P.T.T.I.) di cui alla sezione seconda del presente PTPCT.

#### 7. Nozione di valore pubblico e misure di prevenzione.

*“... Ad avviso di ANAC va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo.*

*In quest’ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l’azione amministrativa. Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, in particolare per il profilo legato all’apprendimento collettivo mediante il lavoro in team. Anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell’amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico.*

*Ciò implica... che le amministrazioni debbano considerare nella mappatura dei processi anche quelli correlati agli obiettivi di valore pubblico e se gli stessi sono presidiati da misure di prevenzione della corruzione...*

*In altre parole, le misure di prevenzione e per la trasparenza sono a protezione del valore pubblico ma esse stesse produttive di valore pubblico e strumentali a produrre risultati sul piano economico e su quello dei servizi, con importanti ricadute sull’organizzazione sociale ed economica del Paese.*

*Nella stessa ottica si pongono le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare ai sensi dell’art. 10 del d.lgs. n. 231/2007 (cd. decreto antiriciclaggio). Tali presidi, al pari di quelli anticorruzione, sono da intendersi come strumento di creazione di valore pubblico, essendo volti a fronteggiare il rischio che l’amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali. Nell’attuale momento storico, l’apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell’impiego dei fondi rivenienti dal PNRR, consentendo la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all’obiettivo per cui sono state stanziare ed evitando che le stesse finiscano per alimentare l’economia illegale.” Delibera ANAC n. 7 del 17.01.2023.*

A tale proposito, nel PTPCT sono stati perseguiti i seguenti obiettivi strategici finalizzati alla creazione della citata nozione di valore pubblico:

- 1) rafforzamento dell’analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR;
- 2) attenzione alla gestione dei conflitti di interessi;
- 3) ciclo della *performance* in una logica integrata (*performance*, trasparenza, anticorruzione).

## 8. Il monitoraggio del PTPCT

La gestione del rischio si completa con l'azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto e a seguito delle azioni di risposta, ossia delle misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione, ed è attuata dagli stessi soggetti che partecipano al processo di gestione del rischio. Spetta in particolare ai dirigenti informare il RPCT, in merito al non rispetto dei tempi previsti dai procedimenti e di qualsiasi altra anomalia accertata in ordine alla mancata attuazione del presente PTPCT, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al RPCT, le azioni sopra citate qualora non dovessero rientrare nella propria competenza.

## 9. Responsabilità connesse al PTPCT.

Il sistema normativo individuato al precedente paragrafo 1.4 delinea in modo puntuale le responsabilità di ciascun soggetto chiamato ad intervenire nel processo di prevenzione alla corruzione. Rinviano a tali norme, qui si indicano in modo sintetico le diverse fattispecie ivi previste.

### 9.1) Responsabile della prevenzione della corruzione:

- a) *responsabilità dirigenziale*: in caso di mancata proposta del PTPCT o mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti;
- b) *responsabilità dirigenziale, disciplinare, erariale e per danno all'immagine*: in caso di commissione all'interno dell'amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato (responsabilità escluse in presenza di comportamenti conformi agli adempimenti assegnati dalla Legge e dal PTPCT);
- c) *responsabilità disciplinare per omesso controllo*: in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal PTPCT

### 9.2) Dirigenti

- a) *Responsabilità dirigenziale*: violazione degli obblighi di trasparenza ex art. 1, comma 33, legge 6/11/2012, n. 190; violazione degli obblighi attribuiti dal PTPCT
- b) *Responsabilità dirigenziale*: ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici;
- c) *Responsabilità disciplinare*: violazione delle misure di prevenzione previste dal PTPCT

### 9.3) Dirigenti e dipendenti

- a) *Responsabilità disciplinare*: violazione delle misure di prevenzione previste dal PTPCT;
- b) *Responsabilità disciplinare*: violazione dell'obbligo di informazione o collaborazione con il RPCT.

## 9. Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione.

### 9.1 Provvedimenti conclusivi dei procedimenti.

Allo scopo di prevenire il rischio di corruzione o di far emergere comportamenti sospetti nell'azione amministrativa, i provvedimenti conclusivi dei procedimenti:

- a) devono riportare in narrativa la descrizione del procedimento svolto, richiamando gli atti prodotti per addivenire alla decisione finale; in questo modo, chiunque vi abbia interesse potrà ricostruire l'intero procedimento amministrativo, anche valendosi dell'istituto del diritto di accesso;
- b) devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza e completezza; la motivazione in particolare deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell'istruttoria; è opportuno esprimere la motivazione con frasi brevi, intervallate da punteggiatura, per consentire anche a coloro che sono estranei alla pubblica amministrazione di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti; in questo modo, nell'ottica di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, i soggetti interessati sono messi in condizione di comprendere il percorso logico che ha portato all'assunzione del provvedimento e di valutarne la congruità;
- c) lo stile di redazione del provvedimento deve essere possibilmente semplice e diretto; è preferibile non utilizzare acronimi, abbreviazioni e sigle (se non quelle di uso più comune), senza aver spiegato il loro significato al momento del loro primo uso nel documento;
- d) particolare attenzione deve essere prestata nel rendere comprensibile il percorso che porta ad assegnare benefici di qualunque genere a favore di chicchessia, al fine di consentire il controllo esterno da parte dei cittadini in termini di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione;

e) si stabilisce, inoltre, anche ai fini di eventuali responsabilità di carattere disciplinare, che il criterio di trattazione dei procedimenti a istanza di parte è quello cronologico, fatte salve le eccezioni, motivate, dettate da urgenza o stabilite da leggi e regolamenti.

#### **Responsabili dell'attuazione e tempistica.**

I dirigenti assicurano l'attuazione della disposizione, unitamente ai titolari di posizione organizzativa. A tale scopo si rapportano con il personale assegnato al proprio ambito/area per quanto riguarda le determinazioni e gli altri provvedimenti di competenza.

#### **Indicatori di monitoraggio e valori attesi.**

In sede di controlli interni sarà verificato il rispetto della misura per quanto riguarda le determinazioni sottoposte a controllo. Si attende il rispetto della misura per almeno l'80% degli atti di ciascun ambito/area sottoposti a controllo.

### **9.2 Clausole dei bandi di gara e delle lettere d'invito.**

Un bando di gara o una lettera d'invito a gare finalizzate all'aggiudicazione di appalti in materia di lavori, servizi e forniture consta di una serie di regole prefissate dalla normativa vigente in materia appalti, che costituiscono il suo contenuto minimo essenziale non derogabile, e da una serie di disposizioni elaborate discrezionalmente dal Comune appaltante. Queste ultime sono ammesse per il fatto che vi possono essere casi o situazioni particolari nei quali è opportuno che la stazione appaltante abbia quelle cognizioni e quelle garanzie necessarie per il caso specifico.

Per giurisprudenza costante, il potere discrezionale della pubblica amministrazione di integrare, tramite il bando di gara o la lettera d'invito, per gli aspetti non oggetto di specifica ed esaustiva regolamentazione, i requisiti di ammissione alle procedure di evidenza pubblica, deve in ogni caso raccordarsi con carattere di proporzionalità ed adeguatezza alla tipologia ed all'oggetto della prestazione per la quale occorre indire la gara e non deve, inoltre, tradursi in un'indebita limitazione dell'accesso delle imprese interessate presenti sul mercato.

Per quanto riguarda i requisiti aggiuntivi introdotti nei bandi di gara e nelle lettere d'invito del Comune, quindi, questi devono essere ragionevoli e pertinenti rispetto al fine di garantire la maggiore serietà del procedimento di gara e di consentire la scelta dell'offerta più rispondente all'interesse pubblico e non devono vulnerare il principio della *par condicio* dei concorrenti, nonché il principio della massima partecipazione delle imprese aspiranti all'aggiudicazione. L'introduzione di clausole contrattuali non ispirate ai predetti principi può costituire un elemento di rischi di corruzione.

Per tale ragione, nella redazione dei bandi di gara e nelle lettere d'invito i dirigenti dovranno ispirarsi, nel determinare i requisiti di ammissione alle procedure di gara, ai citati principi di proporzionalità ed adeguatezza, che costituiscono anche criteri di legittimità degli atti amministrativi.

#### **Responsabili dell'attuazione e tempistica**

I dirigenti, unitamente ai titolari di posizione organizzativa, assicurano l'attuazione della disposizione. A tale scopo prima della sottoscrizione dei bandi di gara e delle lettere d'invito alle gare finalizzate all'aggiudicazione di appalti in materia di lavori, servizi e forniture i dirigenti/i titolari di posizione organizzativa si accertano della proporzionalità ed adeguatezza dei requisiti di ammissione alla tipologia ed all'oggetto della prestazione per la quale occorre indire la gara.

#### **Indicatori di monitoraggio e valori attesi**

Saranno sottoposti ai controlli interni, per l'aspetto in parola, le aggiudicazioni di appalti effettuate a seguito di unica offerta valida, laddove sorteggiate. Si attende il rispetto della misura nel 100% degli atti di ciascun ambito sottoposti a controllo.

### **9.3 Rinnovi e proroghe di rapporti contrattuali in essere.**

Il rinnovo contrattuale si traduce in un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale tra gli originari contraenti, poiché presuppone una nuova negoziazione tra le medesime parti per l'instaurazione di un nuovo rapporto giuridico; il rinnovo costituisce pertanto una specie di trattativa privata la quale può trovare applicazione nei limiti in cui le norme consentono di derogare all'esperimento delle procedure selettive di evidenza pubblica.

L'istituto della proroga del contratto è invece ontologicamente diverso dal rinnovo, in quanto determina il differimento del termine finale di conclusione del rapporto, che rimane regolato dalla sua fonte originaria. Attraverso la proroga le parti scelgono concordemente di protrarre soltanto l'efficacia di un contratto tra loro già stipulato, il quale, a parte i profili di durata, resta identico a sé stesso.

Il rinnovo e la proroga dei contratti di appalto, pur con le differenze sopra individuate, limitano il ricorso alle procedure di evidenza pubblica determinando, per tale via, il restringimento della libera concorrenza degli operatori economici.

L'istituto del rinnovo è stato oggetto di evoluzione normativa e giurisprudenziale ottimamente sintetizzata nell'articolo "Appalti: il rinnovo di diritto interno non è ammesso" di Luigi Olivieri che di seguito si riporta: *"Tutto risale al 1993, quando la legge 537 disciplinò il rinnovo all'articolo 6. Una norma talmente sofferta che già l'anno dopo venne modificata dall'articolo 44, comma 1, della legge 724, 1994, il quale introdusse il seguente comma 2, prevedendo: "E' vietato il rinnovo tacito dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, ivi compresi quelli affidati in concessione a soggetti iscritti in appositi albi. I contratti stipulati in violazione del predetto divieto sono nulli. Entro tre mesi dalla scadenza dei contratti, le amministrazioni accertano la sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse per la rinnovazione dei contratti medesimi e, ove verificata detta sussistenza, comunicano al contraente la volontà di procedere alla rinnovazione".*

*Vietato il rinnovo tacito, era consentito il rinnovo espresso. Con una norma, tuttavia, inconciliabile con le direttive europee sugli appalti, a mente delle quali non era previsto il rinnovo, ma la ripetizione dei servizi analoghi, secondo uno schema procedurale (ancora oggi vigente) diverso da quello proposto dalla normativa nazionale. La quale non poteva che essere recessiva rispetto a quella europea. Infatti, dopo quasi un decennio di conflitti interpretativi e giurisprudenziali volti ad evidenziare l'inconciliabilità del rinnovo espresso di diritto interno con le regole della ripetizione delle prestazioni europee, il legislatore italiano fu costretto ad intervenire sulla norma, attraverso la novella apportata dall'articolo 23, comma 1, della legge 62/2005 (non a caso legge in tema di "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"). La novellazione eliminò dal testo dell'articolo 6, comma 2, della legge 537/1993 l'ultimo periodo, quello che sopra abbiamo enfatizzato in grassetto.*

*Un'abolizione chiarissima ed indiscutibile dell'istituto del rinnovo espresso, dovuta alla necessità di adeguare l'ordinamento interno a quello comunitario, che conosceva e conosce solo ed esclusivamente l'istituto analogo, ma diverso, della ripetizione dei servizi.*

*Come è noto, un anno dopo il d.lgs. 163/2006 abolì definitivamente l'intero articolo 6, comma 2.*

*L'evoluzione normativa è chiarissima. Si è passati da una disciplina di diritto interno posta a regolare e consentire espressamente il rinnovo, ad una disciplina necessitata ad adeguarsi a quella comunitaria, che non ammette il rinnovo espresso, ma si limita a regolare la ripetizione delle prestazioni. Il legislatore italiano, costretto alla luce della disciplina europea, manifestò in modo inconfutabile la volontà di dis-volere l'istituto del rinnovo, alla luce della valutazione di diritto europeo che si tratterebbe di un affidamento diretto, una procedura negoziata, i cui presupposti non sono conformi alle direttive.*

*Nonostante il quadro chiarissimo, qualcuno ha continuato a ritenere che un istituto soppresso esplicitamente dal legislatore come il rinnovo, potesse tuttavia risorgere dalle proprie ceneri, in applicazione dell'autonomia di diritto privato delle stazioni appaltanti. L'idea, dunque, è che se il bando preveda il rinnovo vero e proprio e non la ripetizione delle prestazioni di stampo europeo, in ogni caso sarebbe legittimo.*

*Si tratta di un chiaro aggiramento, anzi una vera e propria violazione delle leggi, che, tuttavia, alcune sparute sentenze amministrative hanno ritenuto possibile, nonostante il d.lgs. 163/2006 non abbia mai ripetuto il contenuto dell'abolito articolo 6, comma 2, della legge 537/1993.*

*Ma, in Italia è difficilissimo far entrare realmente e fino in fondo i principi comunitari nella prassi, anche se magari sul piano formale le leggi sono conformi pienamente alle direttive europee.*

*Quindi, oltre all'idea oggettivamente infondata dell'ammissibilità del rinnovo espresso disposto coi bandi, purtroppo sostenuta da parte della giurisprudenza, la "prassi" ha cercato di approfittare dell'occasione della necessaria revisione del codice dei contratti alla luce della direttiva 24/2014/UE, per indurre il legislatore a reintrodurlo. Come si ricorda, inizialmente la bozza di codice conteneva la riproposizione di una forma di rinnovo di diritto interno nell'articolo 106, comma 12. Però, anche per merito del parere del Consiglio di Stato immediatamente accortosi della cosa, nel testo finale del d.lgs. 50/2016 non v'è alcuna "nostalgica" disciplina del rinnovo espresso. ... Dunque, succede che l'articolo 216 del codice abbia introdotto un insieme di norme di diritto transitorio così mal espresse e complicate che nessuno ci abbia capito niente.*

*Sicché, l'Anac si è sentita nel dovere di intervenire col "Comunicato del Presidente" 11 maggio 2016, avente ad oggetto "Indicazioni operative alle stazioni appaltanti e agli operatori economici a seguito*

dell'entrata in vigore del Codice dei Contratti Pubblici, d.lgs. n. 50 del 18.4.2016". Qui un inciso: avevamo creduto che la soft law fosse tipizzabile quanto meno in linee guida, bandi-tipo, capitoli-tipo, contratti-tipo; mal poiché l'articolo 213, comma 2, del codice consente all'Autorità di esprimersi anche con "altri strumenti di regolamentazione flessibile, comunque denominati", evidentemente anche il "comunicato" del presidente entra di diritto a far parte della soft law, in attesa anche dei tweet, dei gesti, dei fischi e dei graffiti sui muri.

Tornando alla "fonte" del comunicato, essa sciaguratamente si dilunga sulla fattispecie del "rinnovo", affermando che restino ancora disciplinati dal previgente ordinamento "il rinnovo del contratto o modifiche contrattuali derivanti da rinnovi già previsti nei bandi di gara".

Un'affermazione, questa, due volte non condivisibile ed erronea, perché:

1) il d.lgs. 163/2006 non regola per nulla il rinnovo; come si è detto sopra, parte della giurisprudenza ha ammesso il rinnovo previsto col bando nell'esercizio dell'autonomia di diritto privato. Ma, se il d.lgs non regola il rinnovo, non può esistere alcun diritto transitorio che lasci ancora in piedi una norma inesistente;

2) l'indicazione dell'Anac è del tutto priva di motivazione. Anche ammesso che il rinnovo fosse disciplinato dal d.lgs. 163/2006 – il che non è – comunque non si capisce quale sia la ratio secondo la quale un contratto integralmente nuovo, quello rinnovato, e totalmente autonomo dal primo, al quale resta solo logicamente connesso dalla clausola di rinnovo, debba rispettare il regime normativo (inesistente) precedente e non quello vigente al momento della stipulazione del rinnovo.

Ma, al di là degli evidenti vizi logici e di legittimità del comunicato sul punto, esso ha già dato fiato alle trombe di chi ritiene, nonostante tutto, che sia ancora possibile in Italia un rinnovo di diritto interno, distinto da quello europeo, e pazienza che il tentativo di reintrodurre una disciplina espressa con la prima stesura dell'articolo 106, comma 12, del codice sia stato fermato con risolutezza da Palazzo Spada.

Dunque la poco meditata ed erronea affermazione dell'Anac sortisce un altro effetto esiziale: quello di fornire ulteriori argomentazioni, per quanto speciose, ai sostenitori del rinnovo di diritto interno. I quali non terranno sicuramente conto del fatto che, anche a voler considerare condivisibile e legittima la ricostruzione dell'Anac sulla questione, l'accento al rinnovo non può che riferirsi ad una constatazione di fatto: alla data del 19 maggio erano in piedi certamente bandi che prevedevano il rinnovo e, dunque, l'indicazione dell'Anac è solo ed esclusivamente rivolta al passato e non può essere considerata fonte di disciplina del rinnovo per il futuro. Va bene la soft law, ma essa deve fermarsi alla specificazione delle regole, non può andare fino alla posizione delle norme: a questo compito, piaccia o non piaccia, può e deve attendere esclusivamente il Parlamento. Per altro, il Parlamento, anzi il legislatore delegato, ha anche provato a reintrodurre il rinnovo espresso, ma alla fine non lo ha fatto. Questa argomentazione da sola assorbe qualsiasi altra, per dimostrare che il rinnovo è da considerare definitivamente (e lo è da almeno 2 decenni) espunto dall'ordinamento.

Né vale appellarsi all'articolo 35, comma 4, del d.lgs. 50/2016, ove ai fini del calcolo dell'importo dei contratti per determinare le soglie, si specifica che si "tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara". La norma, infatti, è praticamente identica a quanto prevedeva l'articolo 29, comma 1, del d.lgs. 163/2006 ("Il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti. Questo calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto"). Ma, nel previgente sistema, come ricordato sopra, nessuno ha mai pensato che detta norma fosse posta a fondamento di un rinnovo di diritto interno diverso dalla ripetizione delle prestazioni; tanto che quella parte di giurisprudenza e di dottrina ancora abbarbicata alla coperta di Linus del rinnovo ne fondava la legittimità non sulle previsioni del codice dei contratti (imprese impossibile alla luce di una interpretazione orientata a rispettare le direttive europee), ma all'autonomia di diritto privato, assunta – erroneamente – come fonte di deroga alla normativa sugli appalti che, invece, ha l'esatto scopo proprio di limitare l'autonomia privata delle stazioni appaltanti, allo scopo di garantire l'applicazione dei principi oggi ben espressi dall'articolo 30 del codice, tra i quali quelli di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, e pubblicità, del tutto inconciliabili con un rinnovo extra ordinem di matrice interna.

Il riferimento dell'articolo 35, comma 4, riguarda ovviamente l'ipotesi unica di riaffidamento di un contratto avente identico contenuto ad un precedente tra una stazione appaltante ed un operatore economico, prevista, nel nuovo codice, nell'articolo 63, comma 5: "La presente procedura [cioè quella negoziata, nda] può essere utilizzata per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi, già affidati all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale dalle medesime amministrazioni

*aggiudicatrici, a condizione che tali lavori o servizi siano conformi al progetto a base di gara e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato secondo una procedura di cui all'articolo 59, comma 1. Il progetto a base di gara indica l'entità di eventuali lavori o servizi complementari e le condizioni alle quali essi verranno aggiudicati. La possibilità di avvalersi della procedura prevista dal presente articolo è indicata sin dall'avvio del confronto competitivo nella prima operazione e l'importo totale previsto per la prosecuzione dei lavori o della prestazione dei servizi è computato per la determinazione del valore globale dell'appalto, ai fini dell'applicazione delle soglie di cui all'articolo 35, comma 1. Il ricorso a questa procedura è limitato al triennio successivo alla stipulazione del contratto dell'appalto iniziale". Nei fatti è un rinnovo, certo, ma vincolato a specifici presupposti e condizioni che rendono qualsiasi altro rinnovo disposto con modalità e regole differenti semplicemente illegittimo."*

L'istituto della proroga è disciplinato dall'art. 106, comma 11. d.lgs. 50/2016, il quale prevede che la durata del contratto possa essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione e qualora esplicitamente prevista nel bando e nei documenti di gara e limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. La durata della proroga deve essere preventivamente stimata e il relativo valore considerato nel calcolo del valore dell'appalto, a norma dell'art. 35, comma 4. d.lgs. 50/2016.

Per il tempo di durata della proroga, il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni, previste nel contratto, agli stessi prezzi, patti e condizioni, o più favorevoli per la stazione appaltante. Secondo le indicazioni dell'A.N.A.C. il valore della proroga deve essere considerato nell'importo dell'appalto al momento della richiesta di CIG in quanto la proroga non si configura come un nuovo contratto. La redazione degli atti di gara deve quindi essere preceduta da complesse attività volte a definire, nell'ambito della programmazione biennale, gli esatti contenuti delle prestazioni oggetto della gara.

La proroga non può che essere quella già prevista nel contratto e non una decisione di affidare direttamente, che qualora approvata deve essere motivata da cause eccezionali e non imputabili all'amministrazione aggiudicatrice. In detta ipotesi, che si configura come nuovo contratto, la motivazione sarà quindi l'elemento principale che dovrà essere riconducibile ad ipotesi del tutto eccezionali e straordinarie in considerazione della necessità, riscontrata ed adeguatamente ponderata delle ragioni di interesse pubblico giustificanti la proroga e obiettivamente indipendenti da responsabilità dell'amministrazione medesima tenendo presente che essa comporta una compressione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione.

#### **Responsabili dell'attuazione e tempistica.**

I dirigenti sono tenuti a redigere un elenco degli appalti della fornitura di beni e servizi da espletare nell'arco del triennio, in modo da limitare a casi eccezionali, rigorosamente predeterminati e limitati nel tempo, il ricorso all'istituto della cosiddetta proroga tecnica da assumere, in ogni caso, sempre nel rispetto della normativa vigente.

I dirigenti assicurano l'attuazione della disposizione e, a tale scopo, programmano annualmente entro il mese di marzo le scadenze degli appalti in corso dell'anno in modo da evitare proroghe.

#### **Indicatori di monitoraggio e valori attesi.**

In sede di controlli interni sarà verificato il rispetto della misura per quanto riguarda gli atti sottoposti a controllo. Si attende il rispetto della misura nel 100% degli atti di ciascun ambito/area sottoposti a controllo.

#### **9.4 Divieto clausola compromissoria.**

L'art. 209 d.lgs. del 18.4.2016, n. 50 ha previsto che le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario di cui agli articoli 205 e 206 possono essere deferite ad arbitri. L'arbitrato si applica anche alle controversie relative a concessioni e appalti pubblici di opere, servizi e forniture in cui sia parte una società a partecipazione pubblica ovvero una società controllata o collegata a una società a partecipazione pubblica, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, o che comunque abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con risorse a carico dei bilanci pubblici. La stazione appaltante indica nel bando o nell'avviso con cui indice la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, se il contratto conterrà o meno la clausola compromissoria. L'aggiudicatario può recusare la clausola compromissoria, che in tale caso non è inserita nel contratto, comunicandolo alla stazione appaltante entro venti giorni dalla conoscenza dell'aggiudicazione. È vietato in ogni caso il compromesso. È nulla la clausola compromissoria inserita senza autorizzazione nel bando o nell'avviso con cui è indetta la

gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito. La clausola è inserita previa autorizzazione motivata dell'organo di governo della amministrazione aggiudicatrice.

Si ritiene, come misura ulteriore di prevenzione, di prevedere il divieto per i dirigenti di inserire nei contratti di lavori, di forniture e di servizi, o conseguenti a concorsi di progettazione e di idee, ovvero di quelli conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario, sia le clausole compromissorie per deferire ad arbitri la decisione di quelle controversie che in futuro dovessero insorgere nell'esecuzione dei contratti, sia clausole per far decidere da arbitri, invece che dai tribunali ordinari, controversie che siano già insorte fra i contraenti.

#### **Responsabili dell'attuazione e tempistica**

I dirigenti assicurano l'attuazione della disposizione. A tale scopo, prima della sottoscrizione dei contratti finalizzati all'aggiudicazione di appalti in materia di lavori, servizi e forniture, i dirigenti si accertano che non sia previsto negli stessi l'inserimento nel contratto della clausola compromissoria. Si consiglia inoltre agli stessi l'inserimento all'interno del contratto di una espressa esclusione della medesima clausola compromissoria.

#### **Indicatori di monitoraggio e valori attesi**

Nell'ambito dei controlli interni, laddove siano sorteggiate determinazioni dalla quale consegue un contratto sarà verificato che nello stesso non sia previsto l'inserimento della clausola compromissoria. Si attende il rispetto della misura nel 100% degli atti di ciascun ambito/area sottoposti a controllo.

### **9.5 Verifica calcolo valore contratto.**

Saranno sottoposti alla verifica dell'esatto calcolo del valore del contratto, da parte del nucleo di controllo interno, gli affidamenti che al termine dell'esecuzione abbiano oltrepassato i valori soglia previsti normativamente.

(pag.20 determinazione dell'A.N.AC. n. 12 del 28/10/2015).

#### **Responsabili dell'attuazione e tempistica**

Saranno sottoposti ai controlli interni, per l'aspetto in parola, le aggiudicazioni di appalti sorteggiati. Si attende il rispetto della misura nel 100% degli atti di ciascun ambito sottoposti a controllo.

#### **Indicatori di monitoraggio e valori attesi**

Si attende il rispetto della misura nel 100% degli atti di ciascun ambito/area sottoposti a controllo.

## **10. Rotazione personale.**

### **10.1 Rotazione ordinaria del personale.**

#### Premessa.

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura importante tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. L'alternanza tra soggetti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

La rotazione del personale, però, va sempre correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico, escludendo il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa e tenendo conto quello della cosiddetta "infungibilità" derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Rimane inoltre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

La rotazione deve essere applicata anche nel rispetto degli eventuali diritti individuali dei dipendenti (es. nei confronti del personale dipendente che riveste il ruolo di dirigente sindacale è necessaria una preventiva informativa da indirizzarsi all'organizzazione sindacale; legge 5/02/1992 n. 104 (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità); d.lgs. 26/03/2001, n. 151 (congedo parentale).

È sempre opportuno programmare la rotazione secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività amministrativa, considerando innanzitutto gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso.

#### Riorganizzazione.

La giunta comunale, fin dal 2014, ha delineato un percorso di riforma dell'organizzazione comunale che si prefiggeva di progettare e attuare gli indirizzi politici in modo più flessibile con modelli organizzativi di tipo "a matrice" da implementare per passi successivi oltre ad affermare una cultura delle figure di vertice (dirigenza e posizioni organizzative) più manageriale, orientata alla valorizzazione delle proprie e delle altrui professionalità, del lavoro di squadra e dell'impegno a raggiungere più i risultati che il mero assolvimento formale di compiti.

Questo è continuato con i seguenti provvedimenti di giunta comunale:

- n. 34 del 28/02/2018: approvazione nuova organizzazione uffici del comune;
- n. 135 del 03/08/2018: nuova struttura organizzativa, precisazione e integrazioni;
- n. 77 del 20/05/2019: modifica della struttura organizzativa e individuazione delle posizioni di lavoro da inserire nell'area delle posizioni organizzative;
- n. 149 del 02/09/2019: struttura organizzativa. Integrazioni e precisazioni alla delibera n. 77/2019;
- n. 45 del 02/03/2020: struttura organizzativa personale dipendente. ulteriori precisazioni e integrazioni;
- n. 35 del 01.03.2021: modifica della struttura organizzativa;
- n. 43 del 08.03.2021: differimento data entrata in vigore della nuova struttura organizzativa;
- n. 104 del 30.05.2023: programma regionale del fondo europeo di sviluppo regionale "PR VENETO FESR 2021 - 2027" sviluppo urbano sostenibile (dgrv 1832/2021 e 680/2022). Modifica struttura organizzativa. Istituzione unità di progetto "autorità urbana di Belluno";
- n. 184, del 18.09.2023: individuazione delle posizioni oggetto di incarichi di elevata qualificazione e parziale modifica alla struttura organizzativa.

Alla succitata riorganizzazione, sono seguiti i seguenti provvedimenti:

#### Incarichi dirigenziali

1) **Al dott. GALLO SERGIO** è stato attribuito il seguente incarico:

- coordinatore dell'ambito RISORSE E SERVIZI ALLA PERSONA, incarico conferito con decreto del sindaco del 22/03/2021, n. 11 confermato con successivo decreto n. 22 del 21/05/2021, per la durata di anni 3, incarico che comunque decadrà in caso di cessazione del rapporto di lavoro del soggetto incaricato con il comune di Belluno per qualsiasi causa, come precisato con decreto del sindaco n. 16 del 29/03/2021; con successivo decreto del sindaco del 29/09/2023, n. 14 e con delibera di giunta comunale 30/05/2023, n. 104 è stata assegnata al dott. Gallo l'unità di progetto "Autorità Urbana Belluno.

#### In precedenza.

Il citato coordinatore ha assunto servizio a tempo indeterminato e pieno presso il Comune di Belluno con decorrenza 11/11/2022 tramite l'istituto della mobilità volontaria ex art. 30 d.lgs n. 165/2001 e ss.mm. in forza della determinazione n. 925 del 04/11/2022 in esecuzione della delibera della giunta comunale n. 176 del 13/09/2022. Ha precedentemente prestato servizio presso il Comune di Belluno tramite l'istituto del comando fino al 10/11/2022.

Allo stesso era stato conferito l'incarico di coordinatore degli ambiti RISORSE e GOVERNO DEL TERRITORIO con decreto del sindaco n. 1 del 01/03/2018 per la durata di 3 anni (si precisa che l'assunzione di atti di competenza dell'ambito Governo del territorio è avvenuta a partire dal 02/05/2018 in esecuzione a quanto previsto dal punto 2 della delibera di Giunta comunale n. 34 del 28/02/2018).

Prima del decreto da ultimo citato, a seguito della modifica della macrostruttura comunale disposta dalla delibera di giunta comunale n. 24 dell'01/03/2016, in forza del decreto del sindaco n. 3 dell'08/03/2016 che ha ridefinito gli incarichi dirigenziali, con decorrenza 07/03/2016 e fino al 28/02/2018, allo stesso era stato conferito l'incarico di responsabilità delle seguenti aree: Bilancio e programmazione, Gestione contabile e fiscale, Tributi, Personale.

In forza del decreto del sindaco n. 1 del 16/03/2015, a decorrere dal 16/03/2015 e fino al 06/03/2016, gli è stato conferito l'incarico di dirigente dell'allora Settore Economico-sociale, a cui attenevano i seguenti

uffici: Bilancio e società partecipate; Ragioneria e controllo di gestione; Tributi; Sociale e nido; Sirp; Cultura, turismo e sport.

2) **All'ing. TONON PIERGIORGIO** è stato attribuito il seguente incarico:

- coordinatore dell'ambito TECNICO E GOVERNO DEL TERRITORIO, incarico conferito con decreto del sindaco del 22/03/2021, n. 12 e prorogato fino al 21/03/2026 con delibera di giunta comunale del 9/8/2022, n. 163; con decreto del sindaco del 29/09/2023, n. 14 è stato assegnato all'ing. Tonon il coordinamento della nuova Area urbanistica - mobilità (in precedenza di competenza dell'Area organizzativa autonoma polizia locale) e politiche per la sostenibilità, l'Ufficio ambiente e l'Ufficio sicurezza nei luoghi di lavoro e gestione del volontariato.

In precedenza,

- coordinatore dell'ambito TECNICO E GOVERNO DEL TERRITORIO, incarico conferito con decreto del sindaco n. 12 del 22/03/2021, confermato con successivo decreto n. 22 del 21/05/2021, per la durata di anni 3, incarico che comunque decadrà in caso di cessazione del rapporto di lavoro del soggetto incaricato con il comune di Belluno per qualsiasi causa, come precisato con decreto del sindaco n. 16 del 29/03/2021.

Con determinazione n. 187 del 18/03/2021 si è proceduto all'assunzione dell'ing Tonon a tempo determinato come dirigente coordinatore ambito tecnico ai sensi dell'art. 110, comma 1 d.lgs. 18/8/2000, n. 267 a seguito di selezione pubblica; con determinazione n. 291 del 23/04/2021 è stato precisato che il rapporto di lavoro con lo stesso, salvo diversa volontà dell'ente, continuerà oltre il predetto termine di scadenza solo per il tempo necessario ad attuare i provvedimenti e gli atti necessari alla copertura della posizione di lavoro e, comunque, per non più di due mesi dopo la proclamazione del nuovo sindaco.

3) **Alla dott.ssa FLORIDA MAURA** è stato attribuito il seguente incarico:

- coordinatore dell'ambito AFFARI GENERALI, incarico conferito con decreto del sindaco n. 13 del 22/03/2021, confermato con successivo decreto n. 22 del 21.05.2021, per la durata di anni 3; con decreto del sindaco del 29/09/2023, n. 14 oltre a quanto già indicato nel decreto sindacale 22/03/2021, n. 13, è stato assegnato alla dott.ssa Florida l'Ufficio progetti speciali.

In precedenza, alla stessa era stato conferito l'incarico di coordinatrice dell'ambito AFFARI GENERALI, incarico conferito con decreto del sindaco n. 3 del 01/03/2018 per la durata di 3 anni.

Prima del suddetto decreto, a seguito della modifica della macrostruttura comunale disposta dalla delibera di Giunta comunale n. 24 del 01/03/2016, in forza del decreto del sindaco n. 3 del 08/03/2016 con cui erano stati ridefiniti gli incarichi dirigenziali con decorrenza 07/03/2016 e fino al 28/02/2018, alla stessa era stato conferito l'incarico di responsabilità dei settori:

25) GARE E SOCIALE cui attenevano i seguenti uffici: Gare e appalti, Economato e provveditorato, Servizio sociale e politiche educative;

26) AFFARI GENERALI cui attenevano i seguenti uffici: Servizi generali (archivio, protocollo e messi), Servizi demografici (anagrafe, stato civile, leva, elettorale, ISTAT e cimiteriali). Si precisa che la stessa era stata nominata dirigente temporanea dell'allora settore Affari generali (di cui facevano parte Servizi generali e Servizi demografici) per sostituzione di altra dirigente assente, e poi confermata dirigente titolare dello stesso settore con decreto del sindaco n. 8 del 29/06/2016 con decorrenza 01/05/2016, a seguito cessazione della titolare;

In precedenza, con decreto del Sindaco n. 15 del 12/08/2014, a decorrere dal 01/09/2014 al 06/03/2016, le era stata attribuita la responsabilità del settore GARE E FUNDRAISING, a cui attenevano i seguenti uffici: Fundraising (studio programmi e progetti di finanziamento da fonti europee, nazionali, regionali o diverse), Gare e appalti, Economato.

In precedenza, con decreto del Sindaco n. 9 del 22/07/2013, le era stata attribuita la responsabilità del settore ECONOMICO FINANZIARIO, a cui attenevano i seguenti uffici: Programmazione finanziaria e rendiconti, Controllo di Gestione e piano delle performance, contabilità economico-patrimoniale, Economato e provveditorato, Assicurazioni e Gestione sinistri, Inventari, Gare e appalti di servizi e forniture, Gestione oggetti smarriti, Gestione parco automezzi, Gestione contabile e fiscale, Reperimento risorse finanziarie, Tributi, Federalismo fiscale, Società partecipate.

4) **Al dott. Francesco Pucci**, Segretario Generale, con decreto del sindaco del 22/03/2021, n. 14 confermato con decreto del sindaco del 30/09/2022 n. 13 è stato attribuito il seguente incarico:

27) responsabile dell'area SEGRETERIA GENERALE e dell'area SISTEMI INFORMATIVI.

In precedenza, allo stesso, con decreto del sindaco n. 22 del 17/12/2019, era stato attribuito l'incarico di responsabile dell'area SEGRETERIA GENERALE.

\*\*\*

Si riporta di seguito un estratto del decreto sindacale n. 22 del 21/05/2021 ad oggetto: "Conferimento incarichi di coordinatore d'ambito. Conferma decreti di nomina.":

*"... Considerato, infine, che dalla valutazione comparativa dei curricula pervenuti e dalla necessità di garantire, per quanto possibile, la rotazione degli incarichi in parola risulta quanto segue:*

*- che l'ing. Piergiorgio Tonon è l'unico, tra i coordinatori d'ambito che hanno risposto alla procedura d'interpello interno, ad aver chiesto l'assegnazione della direzione all'ambito tecnico e governo del territorio nonché l'unico ad essere dotato di una laurea in ingegneria, la quale appare quella più idonea a soddisfare la professionalità richiesta per la direzione dell'ambito medesimo; inoltre, il citato coordinatore è stato assunto dal comune di Belluno in data 22.03.2021 per cui la sua assegnazione all'ambito in parola soddisfa a pieno il requisito di rotazione richiesto dall'art. 1, commi 4., 5., 10. legge 6/11/2012, n. 190;*

*- che il dott. Sergio Gallo e la dott.ssa Maura Florida hanno entrambi formulato la richiesta di assegnazione della direzione dell'ambito risorse e servizi alla persona, il quale risulta essere composto dalle seguenti aree: personale, bilancio e gestione contabile e fiscale, società partecipate e controllo di gestione, tributi, politiche sociali ed educative, cultura turismo sport e SIRP, rispetto alle quali entrambi i diplomi di laurea e le specializzazioni/abilitazioni post laurea posseduti dai richiedenti nonché le esperienze lavorative dagli stessi ricoperte in precedenza, anche presso altri Enti, risultano essere teoricamente idonei a soddisfare la professionalità richiesta per la direzione dell'ambito medesimo. Inoltre, il requisito di rotazione richiesto dall'art. 1, commi 4., 5., 10. legge 6/11/2012, n. 190 risulta solo parzialmente soddisfatto sia nel caso dell'assegnazione della direzione dell'ambito al dott. Gallo (in quanto lo stesso, dal 16.03.2015 ad oggi, ha già assunto la direzione delle 4 aree ricomprese nel precedente ambito risorse e limitatamente al periodo 16.03.2015-07.03.2016 ha assunto anche la direzione dei servizi sociale e cultura), sia nel caso dell'assegnazione alla dott.ssa Florida (in quanto la stessa in precedenza ha assunto la direzione del settore economico finanziario comprendente i servizi: bilancio, ragioneria, provveditorato ed economato, programmazione economico finanziaria, controllo di gestione, gestione partecipazione della holding pubblica e controllo società partecipate dal 1996 al 2003, dal 2004 al 2009 e dal 2011 al 2014 e, per il periodo 07.03.2016 al 28.02.2018 la direzione del servizio sociale e politiche educative); nondimeno, a tale proposito, si rileva la necessità di garantire una minima durata agli incarichi in parola allo scopo di poter garantire una valutazione dei risultati collegata ad un congruo periodo temporale; ... "*

#### **Incarichi di elevata qualificazione**

Per quanto attiene gli incarichi di elevata qualificazione (ex posizioni organizzative), la situazione degli stessi va valutata caso per caso.

1) Loredana Barattin - Incaricata di elevata qualificazione per l'area segreteria generale con determinazione n. 862 del 02/10/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricata di posizione organizzativa per l'area segreteria generale con determinazione n. 813 del 30/09/2022, dal 01/10/2022 al 30/09/2023; incaricata di posizione organizzativa per l'area segreteria generale: incarico prorogato dall'1/07/2022 al 30/09/2022 con provvedimento n. 462 del 13/06/2022; incarico prorogato dall'1/07/2020 al 30/06/2022 con provvedimento n. 544 del 03/07/2020; incarico di posizione organizzativa conferito dal 18/06/2019 al 30/06/2020 con provvedimento n. 492 del 18/06/2019.

Prima del detto incarico non aveva la responsabilità della medesima area, ma ha ricoperto l'incarico di posizione organizzativa dell'area personale dall'01/07/2018 al 31/12/2018 e l'incarico *ad interim* dell'area personale dal 03/07/2020 al 31/12/2020.

Si ritiene che la rotazione sia stata applicata atteso che la stessa non ricopre la funzione da un non rilevante numero di anni.

2) Mauro Barattin. Incaricato di elevata qualificazione per servizi informatici con determinazione n. 861 del 02/10/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricato di posizione organizzativa per servizi informatici dal 01/10/2022 al 30/09/2023 con determinazione n. 822 del 04/10/2022; incaricato per servizi informatici: incarico di posizione organizzativa prorogato dal 01/07/2022 al 30/06/2022 con provvedimento n. 463 del 13/06/2022; prorogato dall'01/07/2020 al 30/06/2022 con provvedimento n. 531 del 01/07/2020; incarico di posizione organizzativa

conferito dal coordinatore *ad interim* dell'area Servizi informatici con provvedimento n. 122 del 15/02/2021 e, a seguito della riorganizzazione della struttura organizzativa, il segretario generale con provvedimento n. 302 del 27/04/2021; incarico di posizione organizzativa conferito con provvedimento n. 478 del 13/06/2019 dal 15/06/2019 al 30/06/2020; anche prima dell'incarico citato lo stesso aveva la responsabilità della medesima area.

La rotazione non è stata applicata ma si tratta di un dipendente con una specifica professionalità e titolo di studio in materia informatica.

3) Giuseppina Cannata. Incaricata di elevata qualificazione per l'area patrimonio e demanio con determinazione n. 866 del 04/10/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricata di posizione organizzativa Patrimonio e Demanio con determinazione n. 812 del 30/09/2022, dal 01/10/2022 al 30/09/2023; incaricata per Patrimonio e Demanio: incarico di posizione organizzativa prorogato dal 01/07/2022 al 30/09/2022 con provvedimento n. 465 del 14/06/2022; incarico di posizione organizzativa prorogato dal 01/07/2020 al 30/06/2022 con provvedimento n. 529 del 01/07/2020; incarico di posizione organizzativa conferito con provvedimento n. 480 del 13/06/2019 dal 15/06/2019 al 30/06/2020; anche prima dell'incarico citato la stessa aveva la responsabilità della medesima area.

La rotazione non è stata applicata; in caso di impossibilità di rotazione si chiede almeno l'applicazione di misure alternative.

4) Antonio Codemo: Incaricato di posizione organizzativa per l'area organizzativa autonoma di polizia locale, dal 31/03/2023 al 30/03/2024, con determinazione n. 251 del 31/03/2023.

Incarico di comandante del corpo di polizia locale della durata di un anno dal 31/03/2023 conferito con decreto sindacale n. 5 del 31.03.2023.

Lo stesso prima del detto incarico non ricopriva la responsabilità della medesima area organizzativa autonoma; si ritiene che la rotazione sia stata applicata.

5) Valentina Majolino. Incaricata di elevata qualificazione per l'area cultura, turismo, SIRP con determinazione n. 857 del 01/10/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricata di posizione organizzativa Cultura, Turismo, Sport, SIRP con determinazione n. 815 del 01/10/2022, dalla medesima data al 30/09/2023. Incaricata per Cultura, Turismo, Sport, SIRP; incarico di posizione organizzativa prorogato dal 01/07/2022 al 30/09/2022 con provvedimento n. 480 del 17/06/2022; incarico di posizione organizzativa prorogato dal 01/07/2020 al 30/06/2022 con provvedimento n. 528 del 01/07/2020; incarico di posizione organizzativa conferito dal 15/06/2019 al 30/06/2020 con provvedimento n. 482 del 13/06/2019.

La rotazione non è stata applicata; in caso di impossibilità di rotazione si chiede almeno l'applicazione di misure alternative.

6) Katia Piccin: Incaricata di elevata qualificazione per l'area SUE, SUAP, attività economiche con determinazione n. 853 del 30/09/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricata di posizione organizzativa SUE SUAP Attività economiche con determinazione n. 794 del 27/09/2022, dal 01/10/2022 al 30/09/2023. Incaricata per SUE SUAP Attività economiche: incarico di posizione organizzativa prorogato dall'1/07/2022 al 30/09/2022 con provvedimento n. 468 del 14/06/2022; incarico di posizione organizzativa prorogato dall'1/07/2020 al 30/06/2022 con provvedimento n. 540 del 02/07/2020; incarico di posizione organizzativa conferito dal 18/06/2019 al 30/06/2020 con provvedimento n. 494 del 18/06/2019; dal 2017 la stessa aveva la responsabilità della medesima area.

La rotazione non è stata applicata; in caso di impossibilità di rotazione si chiede almeno l'applicazione di misure alternative.

7) Michela Rossato: Incaricata di elevata qualificazione per l'area urbanistica, mobilità e politiche della sostenibilità con determinazione n. 851 del 30/09/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricata di posizione organizzativa urbanistica con determinazione n. 792 del 27/09/2022, dal 01/10/2022 al 30/09/2023; Incaricata per Urbanistica: incarico di posizione organizzativa prorogato dall'1/07/2022 al 30/09/2022 con provvedimento n. 467 del 14/06/2022; incarico di posizione organizzativa prorogato dall'1/07/2020 al 30/06/2022 con provvedimento n. 541 del 02/07/2021; incarico di posizione organizzativa conferito dal 18/06/2019 al 30/06/2020 con provvedimento n. 495 del 18/06/2019.

Si ritiene che la rotazione sia stata applicata atteso che non ricopre la funzione da un non rilevante numero di anni.

8) Tamara Dal Farra: Incaricata di elevata qualificazione per l'area bilancio, gestione contabile e fiscale con determinazione n. 856 del 01/10/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricata di posizione organizzativa Bilancio e gestione contabile fiscale con determinazione n. 816 del 01/10/2022, dalla medesima data al 30/09/2023; Incaricata per Bilancio e gestione contabile fiscale: incarico di posizione organizzativa prorogato dall'1/07/2022 al 30/09/2022 con provvedimento n. 481 del 17/06/2022; incarico di posizione organizzativa prorogato dall'1/07/2020 al 30/06/2022 con provvedimento n. 539 del 02/07/2020; incarico di posizione organizzativa conferito dall'01/08/2019 al 30/06/2020 con provvedimento n. 617 del 01/08/2019; la stessa prima del detto incarico aveva la responsabilità della sola area "Gestione contabile e fiscale".

Si ritiene che la rotazione sia stata applicata atteso che ricopre la funzione da un non rilevante numero di anni.

9) Eugenia Romanello - Incaricata di elevata qualificazione per l'area Sociale, politiche educative e giovanili, istruzione. Incaricata di posizione organizzativa per l'area politiche sociali e educative con determinazione n. 246 del 30/03/2023, dal 30/03/2023 al 29/03/2024.

La stessa prima del detto incarico non ricopriva la responsabilità della medesima area; si ritiene che la rotazione sia stata applicata.

10) Buldini Anna: Incaricata di elevata qualificazione per l'area manutenzione fabbricati e impianti con determinazione n. 854 del 30/09/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricata di posizione organizzativa Manutenzione fabbricati e impianti con determinazione n. 790 del 27/09/2022, dal 01/10/2022 al 30/09/2023 Incaricata per Manutenzione fabbricati e impianti: incarico di posizione organizzativa conferito con provvedimento n. 530 del 29/06/2021 dall'1/07/2021 al 30/06/2022; incarico di posizione organizzativa dell'area manutenzione fabbricati e impianti fino al 20/05/2019, conferito dal 30/04/2018 con nota del coordinatore d'ambito nella medesima data e successive proroghe; in precedenza, incarico di posizione organizzativa della medesima area conferito dal 18/09/2014 con nota del dirigente nella medesima data e successive proroghe e, in seguito alla riorganizzazione della struttura organizzativa, dal 01/04/2016 con nota del dirigente nella medesima data e successive proroghe fino al 30/08/2017.

La rotazione non è stata applicata; in caso di impossibilità di rotazione si chiede almeno l'applicazione di misure alternative.

11) Sara Gnech. Incaricata di elevata qualificazione per l'area manutenzione strade e verde pubblico con determinazione n. 855 del 30/09/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

La stessa prima del detto incarico non ricopriva la responsabilità della medesima area; si ritiene che la rotazione sia stata applicata.

12) Vignola Paolo. Incaricato di elevata qualificazione per l'area organizzativa autonoma avvocatura civica con determinazione n. 860 del 02/10/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricato di posizione organizzativa Avvocatura civica: conferito con determinazione n. 814 del 30/09/2022, dal 01/10/2022 al 30/09/2023. Incarico prorogato fino al 30.06.2022 con determinazione del segretario generale n. 543 del 03.07.2020; incarico di posizione organizzativa dell'Avvocatura civica conferito con provvedimento nota prot. n. 23093 del 7/06/2019 del segretario generale.

Considerato il titolo di studio e l'iscrizione all'albo richiesta, si ritiene che la funzione sia infungibile e quindi non applicabile la rotazione.

13) Martinello Cristina. Incaricata di elevata qualificazione per l'area opere pubbliche ed espropri con determinazione n. 852 del 30/09/2023, dal 01/10/2023 al 30/09/2024.

In precedenza. Incaricata di posizione organizzativa dell'area Opere pubbliche ed Espropri: incarico di posizione organizzativa conferito dal 01/10/2022 al 30/09/2023 con determinazione n. 791 del 27/09/2022 Incarico conferito dall'1/07/2021 al 30/06/2022 con provvedimento n. 528 del 29/06/2021.