



PROVINCIA DI PADOVA

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2020 – 2022

Indice generale

1. Premessa.....	4
2. Autorità Nazionale Anticorruzione.....	4
3. Strumenti di prevenzione.....	4
4. Piano Nazionale Anticorruzione 2013.....	4
5. Piano Nazionale Anticorruzione 2016.....	5
6. Piano Nazionale Anticorruzione 2018.....	6
7. Piano Nazionale Anticorruzione 2019.....	6
8. Concetto di corruzione.....	7
9. Obiettivi strategici del P.N.A.....	7
10. Responsabile della Prevenzione.....	7
11. Obblighi di informazione nei confronti del R.P.C.T.....	8
12. Procedimento di approvazione del P.T.P.C.....	8
13. Obbiettivi strategici del P.T.P.C in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.....	9
14. Storico dei piani approvati.....	9
15. Processo di formazione del P.T.C.P.....	10
16. Contenuti del P.T.P.C.....	11
17. Verifica dell'attuazione del Piano e processo di formazione degli aggiornamenti successivi.....	11
18. Rapporti con il sistema dei controlli interni.....	12
19. Fasi del processo di gestione del rischio.....	14
19.1. L'analisi del contesto esterno.....	14
19.2. L'analisi del contesto interno.....	17
19.3. Organizzazione e funzioni dell'amministrazione.....	18
19.4. Identificazione aree di rischio.....	20
19.5. Mappatura dei processi.....	22
19.6. Valutazione del rischio.....	23
19.7. Metodologia di valutazione della probabilità e dell'impatto.....	23
19.8. Trattamento del rischio.....	25
20. Controllo dell'efficacia del Piano.....	25
21. Collegamento con il Piano della performance.....	26
22. Codice di comportamento interno.....	26
23. Rotazione del personale addetto alle aree a rischio.....	27
24. Astensione in caso di conflitto d'interesse.....	30
25. Attività di formazione del personale.....	32
26. Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra istituzionali.....	33
27. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage–revolving doors).....	34
28. Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage–revolving doors).....	35
29. Formazione di commissioni, assegnazione di uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.....	37
30. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower).....	37
31. Patti di integrità/Protocollo di legalità.....	42
32. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.....	43
33. Società partecipate.....	43
34. Trasparenza.....	44
34.1. I precedenti programmi triennali trasparenza ed integrità.....	46
34.2. <i>Ambito normativo documentale</i>	46
34.3. Responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti.....	48

34.4. La gestione dei flussi di pubblicazione.....	49
34.5. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi	50
34.6. Obbiettivi strategici in materia di trasparenza.....	50
34.7. Uffici e Dirigenti coinvolti per l'adempimento agli obblighi di pubblicazione.....	52
34.8. Accesso civico.....	53
34.9. Iniziative di comunicazione della trasparenza.....	53
34.10. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza.....	54
35. Sezione Altri contenuti - Dati ulteriori.....	54

1. Premessa

Con la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante le “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, lo Stato italiano ha attuato l'art. 6 della convenzione O.N.U. contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e gli artt. 20 e 21 della convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999. Le finalità della legge sono quelle di:

- adempiere agli impegni internazionali più volte sollecitati dagli organismi internazionali;
- introdurre nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione;
- valorizzare i principi fondamentali di uno Stato democratico quali: l'eguaglianza, la trasparenza, la fiducia nelle Istituzioni, la legalità e l'imparzialità dell'azione degli apparati pubblici.

2. Autorità Nazionale Anticorruzione

La legge 190/2012 istituisce l'Autorità Nazionale Anticorruzione in capo alla CIVIT, fra i cui compiti vi è l'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione nonché compiti di vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle attività di prevenzione.

Successivamente la CIVIT diventa ANAC – Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi dell'art. 5 del D.L. n. 101/2013 convertito in L. n. 125/2013.

Con il D.L. 90/2014, convertito in L. 114/2014, si attua il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica all'ANAC.

3. Strumenti di prevenzione

Gli strumenti di programmazione ed attuazione del sistema di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione sono individuati:

- sia a livello nazionale, il Piano Nazionale Anticorruzione;
- sia a livello decentrato, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ed il suo aggiornamento annuale, che ogni pubblica amministrazione deve adottare.

4. Piano Nazionale Anticorruzione 2013

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (CIVIT), con deliberazione n. 72 del 11 settembre 2013, ha approvato il primo Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).

Il suddetto P.N.A. ha la funzione di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di

prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale ed internazionale, lasciando autonomia alle singole amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

Con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, l'ANAC ha approvato l'Aggiornamento 2015 del PNA, fornendo indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del precedente Piano del 2013.

5. Piano Nazionale Anticorruzione 2016

Con delibera n. 831 del 3 agosto 2016, l'ANAC ha approvato in via definitiva il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, il primo predisposto e adottato dall'Autorità ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all'ANAC le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il PNA 2016, come testualmente indicato tiene conto delle rilevanti modifiche normative intervenute ed in particolare di quelle introdotte dal D.Lgs. 97/2016, recanti il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Altra rilevante novità è costituita dalla precisazione che il PNA è “atto generale di indirizzo” rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge) che adottano i PTPC (ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231).

In quanto atto di indirizzo:

- contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione. Si tratta di un modello che contempera l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e, all'interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati;
- stabilisce la confluenza dei contenuti del PTTI (abrogato dall'art. 10 del D.Lgs. n. 97/2016,) all'interno del PTPC, che deve prevedere una apposita sezione con l'individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del D.Lgs. 33/2013 e s.m.i.;
- promuove presso le amministrazioni pubbliche l'adozione di misure di prevenzione

della corruzione.

Dalla lettura del PNA 2016 si evince che:

- che il PNA 2013 è da intendersi superato con riferimento all'identificazione delle PP.AA. E degli enti direttamente destinatari del PNA e con riferimento alla misura della rotazione, cui il nuovo Piano dedica una più compiuta disciplina, e per la tutela del dipendente che segnala illeciti, per il quale rinvia alle linee guida di cui alla determinazione n. 6 del 28.4.2015;
- sulla trasparenza, oggetto di profonde innovazioni apportate dal D.Lgs. 97/2016, vengono forniti alcuni nuovi indirizzi interpretativi salvo il rinvio a successive Linee guida;
- resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013 come integrato dall'aggiornamento 2015 al PNA anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;
- quanto già indicato nell'aggiornamento 2015 al PNA, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo del PNA 2016.

6. Piano Nazionale Anticorruzione 2018

Con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, l'ANAC ha approvato l'aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione che costituisce atto di indirizzo nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con tale atto, sulla base di una disamina sull'evoluzione della qualità dei PTPC 2015-2017 e 2017-2019, ha elaborato una parte generale allo scopo di fornire a tutti i soggetti destinatari del PNA chiarimenti in merito a dubbi interpretativi sorti per la corretta applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione. L'atto ha trattato i seguenti aspetti:

- obbligo di adozione annuale di un nuovo completo PTPC;
- obbligo di garantire al RPCT una posizione di indipendenza dall'organo di indirizzo;
- obbligo di comunicare ad ANAC l'eventuale revoca del RPCT;
- dimensione soggettiva ed oggettiva nell'istituto del pantouflage;
- rotazione del personale.

7. Piano Nazionale Anticorruzione 2019

Con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, l'ANAC ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, che costituisce atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Con tale atto, fermi restando gli approfondimenti specifici già maturati con i precedenti piani, l'ANAC si concentra sulle indicazioni della parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto generale di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con gli orientamenti maturati nel corso del tempo.

8. Concetto di corruzione

Dalla lettura del P.N.A. 2019 si evince che, con la L. 190/2012, il legislatore ha ritenuto di incoraggiare strategie di contrasto che anticipino la commissione delle condotte corruttive.

In questo contesto, il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.

Viene precisato che la "corruzione" consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorre all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

9. Obiettivi strategici del P.N.A.

Il P.N.A., nell'ambito delle strategie di prevenzione, stabilisce che ogni pubblica amministrazione, nonché gli enti collegati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate e quelle controllate ai sensi dell'art. 2359 del c.c., deve perseguire i seguenti obiettivi strategici:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

10. Responsabile della Prevenzione

Con Decreto Presidenziale n. 46 di reg. del 29 dicembre 2014 è stato nominato il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in attuazione dell'art. 1, comma 7, della L. n. 190/2012, ed il responsabile della trasparenza, in attuazione dell'art. 43 del D.Lgs. n. 33/2013, in capo ad un unico soggetto, individuato nel Dott. Gian Paolo Turcato, Dirigente dell'Ente medesimo.

Con successivi decreti del Presidente i predetti incarichi sono stati confermati.

Il R.P.C.T è anche soggetto nominato RASA della Provincia di Padova, giusto Decreto n. 176151 di prot. del 24.12.2013. Lo stesso ha provveduto all'inserimento dei dati dell'Ente nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti.

Con nota prot. n. 152972 di prot. del 21.11.2016, il RPCT, in conformità a quanto previsto dal PNA 2016, ha chiesto all'organo di indirizzo politico un rafforzamento del ruolo, anche con l'attribuzione di poteri di interlocuzione nei confronti degli uffici e la richiesta di una struttura organizzativa di supporto adeguata.

Attualmente il Responsabile non è dotato di una struttura organizzativa di supporto, stante

la carenza di personale evidenziata nell'analisi del contesto interno. In considerazione del fatto che il R.P.C.T. risulta anche incaricato di funzioni dirigenziali, ne consegue che l'esercizio del ruolo incontra difficoltà e criticità.

A seguito delle elezioni per il rinnovo della carica di Presidente della Provincia, avvenute in data 31.10.2018, il nuovo Presidente, con proprio decreto n. 186 del 13.12.2018, successivamente riconfermato con decreti n. 113/2019 e n. 204/2019 ha rinominato il Dott. Gian Paolo Turcato quale Responsabile della prevenzione della corruzione e responsabile della trasparenza.

11. Obblighi di informazione nei confronti del R.P.C.T.

Ai sensi dell'art. 1, co. 9, lett. c) della L. 190/2012 e come ribadito dal PNA 2019 sono previsti obblighi di informazione nei confronti del R.P.C.T., da parte di tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano aziendale nonché nella fase di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Le forme di coinvolgimento sono dettagliate dalle seguenti fonti normative:

- l'art. 8 del DPR n. 62/2013 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente;
- l'art. 16, co. 1 lett. l-bis) l-ter) e l-quater), del D.Lgs. n. 165/2001 prevede, tra i compiti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali quello di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo e provvedendo al loro monitoraggio;
- l'art. 44 del D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., stabilisce che l'O.I.V. deve verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel P.T.P.C. per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance;
- l'art. 1, co. 8, della L. n. 190/2012 e s.m.i., stabilisce che l'organo di indirizzo politico definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuti necessari dei documenti di programmazione strategico-gestionale (DUP) e del P.T.P.C.;
- l'art. 8 del D.P.R. 62/2013 e l'art. 8 del Codice di comportamento interno contengono l'obbligo per i dipendenti di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT.

12. Procedimento di approvazione del P.T.P.C.

Il PNA 2019 chiarisce che il PTPCT, sebbene abbia durata triennale, deve essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio.

Per le Provincie, l'adozione del PTPC prevede, di norma, un doppio passaggio:

- approvazione da parte del Consiglio Provinciale di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, adottato con deliberazione n. 2 di reg. del 27.01.2017;
- fissazione obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte del Presidente, giusta nota prot. 47313 di prot. del 27.04.2017;
- l'adozione del Piano da parte del Presidente.

13. Obiettivi strategici del P.T.P.C in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

A seguito delle modifiche introdotte all'art. 1, comma 8, della L. n. 190/2016, il Piano assume un valore programmatico dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione, fissati dall'organo di indirizzo, giusta nota del 27.04.2017 n. 47313 di prot., come segue:

- a) mappatura dei processi delle aree a rischio (che fa seguito alla ricognizione e pubblicazione in Amministrazione trasparente dei procedimenti amministrativi dell'Ente, effettuata nel corso del 2016);
- b) formazione del personale in materia di etica e legalità- codici di comportamento e Piano anticorruzione (L'attuazione dei precedenti Piani per la prevenzione della corruzione ha reso evidente come la formazione del personale rappresenti un obiettivo strategico da perseguire, nella consapevolezza che il cambiamento culturale richiesto dalla normativa anticorruzione nonché dalla normativa specifica in materia di trasparenza, necessita di un continuo percorso di apprendimento e conoscenza dei rischi, delle strategie, degli strumenti e delle finalità da conseguire);
- c) promozione di maggiori livelli di trasparenza:
 - creazione di una sezione di archivio degli atti pubblicati nella pagina dell'albo pretorio on-line, con l'introduzione di criteri di ricerca per determinazioni, decreti del Presidente, deliberazioni del Consiglio e dell'Assemblea dei Sindaci;
 - creazione di una sezione denominata "Atti del Comitato Unico di Garanzia" nella sezione "Altri contenuti-Dati ulteriori".

Ad integrazione di quanto sopra si è provveduto alla informatizzazione del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente", laddove consentito dalla integrazione dei software in uso.

14. Storico dei piani approvati

Con deliberazione della Giunta Provinciale n. 24 di reg. del 17 febbraio 2014 è stato adottato il primo Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Provincia di Padova, periodo 2013-2016.

Con decreto del Presidente della Provincia sono stati approvati i seguenti aggiornamenti:

- n. 63/2015 - Piano triennale 2015-2017;

- n. 53/2016 - Piano triennale 2016-2018;
- n. 136/2017 Piano triennale 2017-2019;
- n. 159/2018 Piano triennale 2018-2020, come integrato dal decreto n. 166/2018;
- n. 14/2019 - Piano triennale 2019-2021.

15. Processo di formazione del P.T.C.P.

Il PTPC rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno dell'Ente. Consiste in un programma di attività con l'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, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi unitamente all'attività di vigilanza quanto all'effettiva applicazione e quanto all'efficacia preventiva della corruzione.

L'obiettivo del Piano è quello di contribuire alla realizzazione di un sistema organizzativo e relazionale interno, idoneo a favorire procedure e comportamenti virtuosi, finalizzato a prevenire attività illegittime o illecite, interne od esterne all'Ente.

In tal modo si promuove un maggiore bilanciamento tra le funzioni di indirizzo politico e amministrativo degli organi di governo, da un lato, e quelle di natura gestionale dei dirigenti, dall'altro, cui fanno da cerniera il sistema dei controlli interni e le misure di prevenzione del Piano, unitamente al sistema sanzionatorio previsto dalla L. n. 190/2012 e dai successivi decreti legislativi emanati in attuazione della legge medesima.

Il Piano in parola, unitamente al sistema dei controlli interni, di cui più avanti, intende promuovere una cultura organizzativa e programmatica in un contesto di miglioramento dei processi decisionali dell'Ente. In questo senso si può affermare che il sistema di prevenzione ed organizzazione introdotto dalla L. 190/2012, si assimila al sistema della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui alla L. 231/2001 nonché dei sistemi di organizzazione, gestione e controllo.

Per la redazione del presente aggiornamento è stata sollecitata, mediante lettera, la collaborazione dei Dirigenti dell'Ente per fornire eventuali proposte di modifica o suggerimenti al fine di migliorare la strategia anticorruzione aziendale.

Con riferimento agli stakeholder esterni si è fatto luogo alla pubblicazione nella home page istituzionale di un link per consentire la presentazione di proposte e suggerimenti finalizzati alla redazione del presente Piano. Non risultano pervenuti contributi dagli stakeholder esterni.

Continua a sussistere la difficoltà operativa e gestionale nell'applicare la misura della rotazione degli incarichi a motivo del ridotto numero di personale a disposizione nella propria struttura e della specificità delle competenze del medesimo.

Si deve inoltre aggiungere che, a partire dal 2015 e fino al 2017, per espressa previsione normativa, la Provincia non poteva effettuare assunzioni di personale.

16. Contenuti del P.T.P.C.

Il Piano, come da schema indicato nel PNA presenta una disamina generale sul tema della prevenzione della corruzione, i ruoli dei soggetti della prevenzione, l'analisi del contesto esterno ed interno, la mappatura dei processi all'interno delle aree a rischio, la metodologia di analisi del rischio e l'individuazione delle misure di prevenzione, il sistema dei controlli e monitoraggio, la sezione "trasparenza" ed il collegamento con il Piano della performance.

Per una migliore organizzazione e leggibilità del Piano, oltre alla parte descrittiva, viene prodotta una parte in formato tabellare come di seguito indicato:

- A) **Soggetti** (Presidente della Provincia; Responsabile della prevenzione; Referenti per la prevenzione; Dirigenti; Organismo Indipendente di Valutazione; Ufficio Procedimenti Disciplinari; tutti i dipendenti dell'Ente ed i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente), vedi Allegato A;
- B) **Catalogo dei processi**, contenente l'elencazione dei processi suddivisi per aree di rischio, vedi Allegato B;
- C) **Mappatura dei processi**, contenente, per ciascun processo, l'indicazione delle fasi, l'individuazione del rischio corruttivo, la valutazione del rischio e le misure di trattamento del rischio, (vedi Allegato C);
- D) **Misure trasversali** si intendono le misure che riguardano tutti i processi in generale e che devono osservare tutti i Settori (vedi Allegato C-bis)
- E) **Sistema delle responsabilità** (vedi allegati D, E, F)
- F) **Modalità di adempimento degli obblighi di trasparenza** (vedi Allegato G);
- G) **Tabella di convergenza** tra struttura sezione "Amministrazione trasparente", elenco degli obblighi di pubblicazione, tempistiche di pubblicazione e responsabilità di pubblicazione (vedi Allegato H);
- H) **Tabella monitoraggi** misure obbligatorie e trasversali (vedi Allegato I);
- I) **Tabella obiettivi** - collegamento con il Piano della Performance (vedi Allegato L);
- J) **Elenco** dei Responsabili per la trasmissione e pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati in amministrazione trasparente (vedi Allegato M).

17. Verifica dell'attuazione del Piano e processo di formazione degli aggiornamenti successivi

La verifica in ordine all'attuazione del Piano viene effettuata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione con la collaborazione dei Dirigenti, che sono costituiti anche come referenti.

Spetta ai Dirigenti, in spirito di fattiva collaborazione, informare il Responsabile mediante relazioni e report periodici, come indicato nella Tabella monitoraggi.

I Dirigenti devono dare conto dell'avvenuta implementazione delle misure adottate con il presente Piano, da recepirsi come obiettivi all'interno del Piano esecutivo di gestione e delle schede risultato di settore. Debbono, altresì, segnalare l'individuazione di nuove aree o nuovi processi a rischio e proporre la modifica delle misure già adottate alla luce dell'esperienza

maturata.

Trattandosi di documento dinamico il Piano è sensibile, inoltre, alla eventuale variazione dell'organizzazione aziendale, sia all'eventuale variazione di funzioni e competenze esercitate.

18. Rapporti con il sistema dei controlli interni

Poco prima dell'emanazione della L. n. 190/2012, in tema di prevenzione della corruzione, è stato approvato il D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012, che ha introdotto modifiche al D.Lgs. n. 267/2000, delineando il nuovo assetto dei controlli interni degli enti locali, precisandone le caratteristiche, le tipologie ed i contenuti, demandando all'autonomia regolamentare dell'Ente la definizione degli strumenti e delle modalità operative.

Con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 6 del 14.3.2013, come modificata con successiva deliberazione del medesimo organo n. 9 del 27.7.2017, è stato approvato il “Regolamento dei controlli interni” della Provincia di Padova, secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

Come disposto dall'art. 147-bis del D.Lgs. n. 267/2000 (introdotto dall'art. 3, comma 5 del succitato D.L. n. 174/2012) il controllo di regolarità amministrativa, nella fase successiva, è assicurato sotto la direzione del Segretario, in base alla normativa vigente.

Il Regolamento dei controlli interni recepisce il dettato legislativo istituendo una Unità di controllo e coordinamento unico delle tipologie di controllo interno con la direzione del Segretario Generale.

Le attività di controllo sugli atti, di regolarità amministrativa e contabile in fase successiva (il controllo interviene dopo che si è conclusa la fase dell'integrazione dell'efficacia dell'atto), di cui all'art. 5 del Regolamento, comportano la verifica del rispetto:

- delle disposizioni di legge, dello statuto e dei regolamenti dell'Ente;
- dei contratti nazionali e decentrati di lavoro;
- delle direttive interne;
- della correttezza formale nella redazione dell'atto, della correttezza e regolarità delle procedure, dell'avvenuta effettuazione di una regolare istruttoria, anche sotto il profilo del rispetto della privacy;
- della presenza di una congrua motivazione.

Il controllo, inoltre, ha la finalità:

- a) di perseguire il miglioramento della qualità degli atti amministrativi;
- b) di indirizzare verso la semplificazione dei procedimenti;
- c) di stabilire procedure omogenee e standardizzate per l'adozione di atti dello stesso tipo, elaborando, a seconda delle criticità o irregolarità rilevate, protocolli, direttive o circolari.

L'ambito oggettivo dei controlli interni riguarda le determinazioni di impegno di spesa dei dirigenti, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti a campione nella misura annuale del 5 %,

in rapporto alla tipologia degli atti e delle criticità emerse.

E' stata predisposta, nel corso del 2014, una scheda di analisi e di report sull'attività di controllo degli atti riportante i seguenti indicatori di analisi:

- rispetto disposizioni di legge/Statuto/Regolamenti dell'Ente;
- rispetto contratti nazionali decentrati di lavoro;
- rispetto direttive interne;
- correttezza formale redazione dell'atto;
- correttezza e regolarità;
- correttezza e regolarità procedure, regolarità istruttoria (anche sotto il profilo della privacy);
- congruità motivazione;
- comunicazione alle strutture coinvolte;
- avvenuta pubblicazione;
- rispetto adempimenti D.Lgs. 33/2013.

La scheda risulta corredata delle osservazioni/integrazioni del gruppo di controllo. L'esito del controllo, ove vengano rilevate criticità o irregolarità, viene comunicato al Dirigente competente con richiesta di fornire elementi documentali o chiarimenti. Se ritenuto necessario il Segretario può chiedere interventi correttivi o in sede di autotutela al Dirigente interessato.

Non può sfuggire che l'ambito oggettivo degli atti sottoposti al regime dei controlli interni comprende le aree di rischio sensibili, comuni a tutte le amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 16, della L. n. 190/2012.

Quanto sopra evidenzia la complementarietà tra la funzione di presidio della legittimità dell'azione amministrativa e la funzione di prevenzione del fenomeno della corruzione ed in generale dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Ne consegue che il rispetto delle regole e il perseguimento di un elevato livello di legalità dell'azione amministrativa costituiscono in sé strumenti di prevenzione in quanto contrastano la formazione di situazioni di contesto favorevoli alla genesi ed allo sviluppo di fatti corruttivi o comunque illeciti.

L'esistenza delle aree c.d. "sensibili", di cui sopra, in quanto oggettivamente esposte ad un più alto rischio di corruzione richiede un maggiore presidio e quindi una maggiore attenzione da parte del personale assegnato a tali funzioni ed un più elevato livello di controllo.

A completamento della suddetta complementarietà il Regolamento dei controlli interni stabilisce l'obbligo di collaborazione di tutti gli uffici dell'Ente, che sono tenuti a mettere tempestivamente a disposizione dell'unità di controllo, la documentazione loro richiesta, nonché del dirigente che ha emanato l'atto sottoposto a controllo, al fine di fornire dati ed informazioni.

La circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1 del 25.01.2013 evidenzia che,

con le nuove norme, è stata affiancata l'attività del responsabile della prevenzione con l'attività dei dirigenti, ai quali sono affidati poteri propositivi e di controllo e sono attribuiti obblighi di collaborazione, di monitoraggio e di azione diretta in materia di prevenzione della corruzione.

La circolare evidenzia che “dall’esame del quadro normativo risulta pertanto che lo sviluppo e l’applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sono il risultato di un’azione sinergica e combinata dei singoli responsabili degli uffici e del responsabile della prevenzione secondo un processo di *bottom-up* in sede di formulazione delle proposte e *top-down* per la successiva fase di verifica ed applicazione”.

Tale collaborazione costituisce anche ambito di attività nella predisposizione e condivisione del presente P.T.P.C. dell'Ente.

19. Fasi del processo di gestione del rischio

L'Allegato 1 al PNA 2019 rappresenta l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani aziendali per la parte relativa al rischio corruttivo, da applicarsi in modo graduale e in ogni caso non oltre il PTPC 2021-2023.

Viene confermato che il processo di gestione del rischio si articola nelle seguenti fasi:

- a) analisi del contesto, esterno ed interno;
- b) valutazione del rischio (identificazione del rischio, analisi del rischio, ponderazione del rischio);
- c) trattamento del rischio (identificazione delle misure, programmazione delle misure).

19.1. L'analisi del contesto esterno

In base all'Allegato 1 al PNA 2019 l'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e nella descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento nonché delle relazioni esistenti con gli stakeolder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.

Dall'analisi strategica delle condizioni esterne, contenute nello schema di DUP 2020-2022, adottato dall'organo di governo dell'Ente, si evincono i seguenti dati fondamentali dell'economia padovana:

- positivo il saldo dei contratti di lavoro dipendente, anche se in parte al di sotto dei livelli raggiunti nel triennio precedente;
- aumenta il tasso di occupazione (che si riporta sui livelli pre-crisi, ante 2010) e si riduce il tasso di disoccupazione (ai livelli più contenuti degli ultimi sei anni);
- il tasso di disoccupazione nella provincia si attesta al 5,8%, con un miglioramento significativo rispetto ai valori degli ultimi sei anni e risulta più contenuto sia rispetto al Veneto (6,4%) che all'Italia (10,6%);
- si registra una riduzione delle sedi legali per costruzioni, agricoltura, commercio (specie

dettaglio, ma anche ingrosso) e manifatturiero;

- per gli indicatori del credito a fine dicembre 2018 si confermano le tendenze già rilevate nel 2017, con un aumento dei depositi bancari, dei prestiti alle famiglie e dei finanziamenti alle imprese manifatturiere, una ripresa dei prestiti alle imprese dei servizi (che interviene per la prima volta negli ultimi 5 anni), ma nuovamente un calo degli impieghi alle imprese delle costruzioni, anche se meno accentuato se confrontato con le dinamiche degli ultimi anni;
- la provincia rimane al 4° posto per incidenza totale dell'export Veneto e al 13° posto su scala nazionale;
- per i finanziamenti alle imprese, viene confermata la tendenza positiva nel manifatturiero in atto dalla fine del 2° trimestre del 2017: a fine dicembre l'aumento è del +4,2%. Invece per gli altri due macrosettori, si riscontra una certa ripresa dei finanziamenti per le imprese dei servizi (+1,5%), mentre rimane negativa la dinamica per le costruzioni (-11,7%), anche se si nota una decelerazione della contrazione dei finanziamenti rispetto a quanto si era verificato negli ultimi anni;
- la dinamica per forme giuridiche, si conferma nuovamente la crescita delle società di capitale, la maggiore dell'ultimo decennio (+4,5% soprattutto per il loro aumento per commercio, attività professionali, costruzioni e manifatturiero), mentre prosegue la flessione delle imprese individuali (-1,6% in particolare per commercio, costruzioni, agricoltura e in parte anche nei trasporti e attività immobiliari) e delle società di persone (-1,9%) in arretramento pressoché in tutti i settori e, in particolare nel manifatturiero, se si eccettua l'aumento in agricoltura e, in misura minore, in alcuni segmenti dei servizi);
- Padova è la prima provincia del Veneto per numero di imprese operative ed occupa il nono posto in Italia (il decimo, escludendo le attività agricole, con un totale di imprese industriali e terziarie che raggiunge le 76.036 unità).
- La suddivisione settoriale (considerando l'insieme delle imprese e unità locali) evidenzia la prevalenza delle imprese del terziario (66.918 pari al 62% del totale) seguito dall'industria (28.227 unità per il 26,2% di cui 13.810 manifatturiere, 13.692 delle costruzioni e 725 di altre attività in prevalenza industrie energetiche) e dall'agricoltura (12.679 unità pari al 11,7% del totale);
- la provincia dispone di un sistema logistico di centri per la ricerca e l'innovazione tra i migliori in Italia che la pongono in posizione preminente nel Veneto e nel Nord Est italiano; Il complesso delle infrastrutture localizzate nella Zona Industriale (Interporto Merci, Magazzini Generali, Agrimercato, Dogana) assicura la presenza di un efficiente sistema intermodale di trasporto e movimentazione delle merci. La zona industriale di Padova, gestita dal Consorzio Z.I.P., costituisce una delle più importanti concentrazioni produttive a livello nazionale con la presenza di importanti strutture di ricerca e sviluppo di nuove tecnologie;
- mediamente il peso dell'economia padovana sul totale Veneto si aggira attorno al 18% con

una incidenza superiore sul totale regionale delle imprese operative (20,3% con un 21,6% delle sole imprese dei servizi), del reddito prodotto (19,7%) e degli occupati (19%).

Dalla relazione 2017 sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentata al Parlamento dal Ministro dell'Interno, sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, si evince in particolare che :

- il territorio della Regione Veneto, essendo caratterizzato da un tessuto economico ed imprenditoriale molto sviluppato, costituito da un'alta presenza di piccole e medie imprese ha prodotto, nel tempo, una ricchezza diffusa, divenendo un polo di attrazione per la criminalità mafiosa, interessata a riciclare e reinvestire capitali illeciti nei settori degli appalti pubblici, della cantieristica navale, delle società di intermediazione finanziaria, dell'edilizia, dei rifiuti e della grande distribuzione.
- relativamente al territorio della Provincia di Padova, la provincia padovana è interessata dalla presenza di soggetti riconducibili alle organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Dalla lettura della relazione, relativa al 2017 sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, nella sezione relativa agli appalti pubblici, si evince che:

- gli appalti pubblici costituiscono uno degli obiettivi di interesse strategico delle organizzazioni mafiose perché consentono di reinvestire in iniziative legali le ingenti risorse liquide frutto delle attività criminali, costituendo ulteriore fonte di guadagni e, soprattutto, il sistema migliore di pulizia del denaro sporco;
- viene evidenziato che una delle modalità utilizzate dall'impresa mafiosa per aggiudicarsi gli appalti più consistenti si basa sulla tecnica dell' "appoggiarsi" ad aziende di più grandi dimensioni, in grado di far fronte, per capacità organizzative e tecnico-realizzativa, anche ai lavori più complessi, dai quali risulterebbe altrimenti esclusa.
- altra modalità di infiltrazione viene individuata attraverso l'utilizzo di forme societarie giuridicamente lecite, è emersa recentemente anche quella della partecipazione a "Consorzi di Imprese", secondo la prassi della scomposizione di un lavoro in vari sub-contratti, allo scopo di eludere la preventiva autorizzazione;
- nel settore dei sub - affidamenti, le collaudate metodiche dei subappalti, dei noli a caldo e a freddo, del movimento terra, del trasporto e della fornitura dei materiali e delle materie prime, rappresentano, per definizione, le principali tecniche utilizzate per annullare ogni possibile forma di concorrenza, estromettendo dal mercato le aziende "pulite";
- anche il ricorso alla turbativa dei sistemi legali di scelta del contraente, attuata dalle mafie allo scopo di accaparrarsi appalti e contratti pubblici, è risultata una strategia spesso praticata al fine di condizionare in concreto la partecipazione delle imprese alle gare pubbliche.

Un importante contributo, nel definire il contesto esterno in generale, è rinvenibile nella Relazione del Presidente della Sezione Giurisdizionale regionale per il Veneto della Corte dei Conti in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019.

"Nell'anno trascorso, gli illeciti derivanti da condotte corruttive hanno costituito una delle

cause più significative di grave pregiudizio per gli interessi pubblici, nonostante le misure di contrasto introdotte dal legislatore e le molteplici azioni avviate dal pubblico ministero penale e, per quanto di competenza specifica, dal pubblico ministero contabile. Al danno prodotto dalla corruzione e perseguibile in giudizio, va sommato l'enorme danno per la collettività determinato dalla distrazione di ingenti disponibilità finanziarie erariali che avrebbero potuto essere destinate a fini pubblici e che comporta effetti devastanti sul contesto organizzativo delle amministrazioni danneggiate e inevitabili battute d'arresto per la regolarità dei servizi resi e conseguentemente per la crescita economica del territorio. Inoltre, a seguito dei mutamenti degli assetti operativi della pubblica amministrazione, sono sempre più frequenti le ipotesi in cui il perseguimento di fini pubblici viene affidato a soggetti privati, destinatari di finanziamenti o contribuzioni pubbliche. La Corte di cassazione, da oltre un decennio, ha reso stabile il proprio orientamento giurisprudenziale (sopra illustrato) secondo cui il soggetto privato che gestisce fondi pubblici e che, per sua scelta, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., determinando uno sviamento dalle finalità perseguite, è sottoposto alla giurisdizione contabile.”

19.2. L'analisi del contesto interno

L'attuale assetto organizzativo dell'Ente, classificato come ente di area vasta dalla L. 56/2014, continua a risentire negativamente del taglio finanziario del 50% della spesa relativa alla dotazione organica di disposta dall'art. 1, comma 421, della L. 190/2014.

A seguito del completamento del percorso di ricollocazione del personale in esubero e delle cessazioni dal servizio il personale si è ridotto a poco più di 200 unità.

Si è in parte concluso anche il percorso relativo al trasferimento di alcune funzioni non fondamentali alla Regione Veneto quali:

- Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, a far data dal 01.01.2019;
- Servizi sociali, a far data dal 01.03.2019;
- Turismo e Agriturismo, a far data dal 01.04.2019;

Relativamente alle funzioni di Caccia e Pesca, pur trasferite a far data dal 01.10.2019, la Provincia continua a garantire servizi informatici.

L'Area, a seguito della modifica organizzativa di cui al Decreto del Presidente n. 112/2019, è la struttura organizzativa di maggiore rilevanza, costituita per l'esercizio organico e integrato di aree omogenee di funzioni provinciali. Esse costituiscono punto di riferimento per le attività di programmazione, coordinamento, raccolta e diffusione delle informazioni, organizzazione delle risorse economico – finanziarie, tecnologiche e umane. Ad ogni Area è preposto un Dirigente.

Nell'ambito delle Aree possono essere individuati uno o più Servizi costituenti unità organizzative complesse, individuate sulla base della omogeneità dei servizi erogati, o dei processi gestiti, o delle competenze specifiche richieste. Il Servizio può essere affidato alla responsabilità di un esperto ad alta specializzazione.

Sotto il profilo gestionale sono stati attribuiti, nell'anno 2019, incarichi di posizione organizzativa di direzione ed incarichi di posizione organizzativa di specializzazione.

Nel corso del 2019 non sono stati aperti procedimenti per responsabilità amministrativa e/o contabile.

A seguito dell'approvazione del Bilancio di previsione 2019, con decreto del Presidente n. 56 di reg. del 19.4.2019 è stato approvato il Piano Esecutivo di Gestione, successivamente aggiornato a seguito della modifica della struttura organizzativa, nonché, con decreto n. 82 del 04.6.2019, le schede previsionali del Risultato di Settore, costituenti il Piano della Performance.

Nel corso dell'ultima parte dell'anno è stata somministrata al personale selezionato la formazione in materia di Codice di comportamento e poteri ANAC di cui al PTCP 2019-2021.

19.3. Organizzazione e funzioni dell'amministrazione

Premesso quanto già evidenziato sopra in ordine a processo di riorganizzazione degli enti di area vasta ed a seguito del trasferimento alla Regione delle competenze relative all'esercizio delle funzioni non fondamentali dell'ente e di quelle delegate dalla Regione, la struttura organizzativa è stata da ultimo modificata con Decreto del Presidente n. 112 del 22.07.2019, come di seguito:

Presidente

Ufficio di supporto al Presidente ex art. 90 D.Lgs. 267/2000;

Funzioni fondamentali e generali di amministrazione

AREA SEGRETERIA/DIREZIONE GENERALE

- Servizio Risorse Umane (Funzioni di programmazione e gestione del personale).
- Servizio controllo di gestione e PEG;
- Ufficio Legale (Funzioni di trattazione degli affari legali dell'Ente).
- Ufficio Stampa

AREA AFFARI GENERALI E SISTEMI INFORMATIVI

- Servizio Affari Generali, Archivio/Protocollo e URP;
- Servizio Sistemi Informativi (Funzioni di sviluppo e gestione della struttura informatica dell'Ente Provincia e degli Enti territoriali convenzionati riferibili in generale all'innovazione tecnologica ed organizzativa nell'ambito del territorio provinciale e regionale):
 - Servizi di rete – standard tecnici di connettività
 - Servizi di assistenza tecnica interna e agli Enti Locali
 - Servizi di sviluppo software
 - Servizio amministrativo
 - Firma
- Ufficio Politiche Comunitarie (Funzioni amministrative nell'ambito dell'assistenza tecnico-amministrativa agli Enti Locali in materia di opportunità conseguenti ai fondi/bandi comunitari e ministeriali; gli ambiti di intervento riguardano la ricerca e l'informazione sulle linee di finanziamento, la fase progettuale e la successiva fase attuativa. L'ufficio svolge analoga attività anche per i Settori della Provincia in relazione alle specifiche rispettive competenze. Svolge anche Funzioni di ricerca e gestione di finanziamenti comunitari per l'attuazione di progetti settoriali per lo sviluppo del territorio).
- Ufficio Anticorruzione e Trasparenza (Funzioni generali di amministrazione).

AREA TECNICA

- Servizio Viabilità (Funzioni di programmazione e gestione del patrimonio stradale):
 - Progettazione SS.PP. e direzione relativi lavori
 - Manutenzione SS.PP. (progettazione e direzione lavori)
 - Manutenzione SS.PP. con intervento diretto del personale dipendente
 - Difesa del suolo (progettazione e direzione lavori)
 - Istruttoria e verifica tecnico amministrativa relativa a cofinanziamenti a Comuni od altri Enti per opere interessanti la viabilità provinciale
 - Servizio Amministrativo
 - Gestione ed implementazione Catasto Stradale
 - Concessioni OSAP e pubblicità lungo le SS.PP.
 - Autorizzazioni trasporti eccezionali
- Servizio Edilizia Scolastica (Funzioni di programmazione e gestione del patrimonio edilizio scolastico):
 - Progettazione e Direzione Lavori
 - Manutenzioni Edilizie
 - Progettazione Impianti
 - Gestione Energia
 - Gestione Impianti
 - Pubbliche relazioni e gestione sicurezza
 - Gestione Barriere Architettoniche
 - Servizio Amministrativo
- Servizio Trasporti e Mobilità (Funzioni amministrative in materia di trasporto di cose e persone).

AREA DEL TERRITORIO

- Servizio Ambiente (Funzioni amministrative per la gestione di atti e provvedimenti di tutela e valorizzazione dell'ambiente in materia di V.I.A., A.I.A.-I.P.P.C., emissioni in atmosfera, bonifiche dei siti contaminati, gestione dei rifiuti e delle risorse idriche).
- Servizio Pianificazione territoriale-Urbanistica
 - Funzioni tecnico-amministrative:
 - gestione dello strumento di Pianificazione Territoriale Provinciale (PTCP) e delle pianificazioni d'area vasta (PATI) assieme ai Comuni;
 - gestione, nell'ambito dei Comitati di pilotaggio, dei siti Unesco presenti nel territorio provinciale;
 - procedure di istruttoria tecnica, sospensione procedimenti ed approvazione dei PAT, PATI, PRG e relative varianti, in regime ordinario o di copianificazione, ratifica o approvazione del Presidente;
 - procedimenti di SUAP, mediante conferenze di servizi, in variante ai PAT/PATI/PRG ai sensi del DPR n. 160/2010;
 - Funzioni tecnico-amministrative delegate:
 - rilascio delle autorizzazioni e compatibilità paesaggistiche per n. 33 Comuni dichiarati inidonei dalla Regione;
 - attività dell'osservatorio locale del paesaggio del graticolato romano;
 - esercizio dei poteri sostitutivi del Presidente ai sensi dell'art. 30 della L.R. n. 11/04 e 100 L.R. n. 61/85;
 - determinazione del valore venale su opere eseguite in difformità;
 - gestione, mediante conferenze di servizi, degli impianti di metanodotto di interesse sovra comunale;

- Funzioni tecnico -informatiche:
 - gestione della banca dati per la pianificazione territoriale ed urbanistica e del sito del settore e portale cartografico.

AREA GESTIONE DELLE RISORSE

- Servizio Programmazione finanziaria e Bilancio (Funzioni relative alla gestione delle attività e procedure connesse ai servizi finanziari e contabili).
- Servizio gestione del patrimonio/Musei provinciali (Funzioni amministrative di gestione del patrimonio sia come “amministrazione” sia come “valorizzazione/sviluppo” (per i beni in proprietà e in locazione, anche mediante la stima di valori immobiliari), espropri, di gestione degli edifici istituzionali);
- Servizio Gare e Contratti/Stazione Unica Appaltante (Funzioni amministrative relative alla gestione delle gare di appalto e successiva contrattualistica);
- Servizio Pubblica Istruzione (Funzioni relative alla pubblica istruzione mediante finanziamento delle spese di gestione degli istituti scolastici, al dimensionamento delle istituzioni scolastiche e nuovi indirizzi scolastici).

Funzioni non fondamentali

Area del territorio

- Servizio Protezione Civile (Funzioni di gestione delle emergenze mediante organizzazione del sistema di protezione civile, di coordinamento dei gruppi volontari di protezione civile e di supporto ai Comuni per la stesura dei piani comunali di emergenza nonché gestione della sala operativa della Protezione Civile);
- Servizio Polizia Provinciale (Funzioni di tutela della salute e dell'incolumità pubblica degli utenti e di salvaguardia del patrimonio pubblico e di quello privato da interventi di natura illecita mediante vigilanza sulle materie di competenza dell'Ente, in particolare per quanto riguarda l'attività ittica - venatoria, la tutela dell'ambiente ed il controllo della circolazione stradale);
- Servizio Agricoltura (Funzioni in materia di promozione del settore primario e funzioni regionali delegate in materia di attività turistiche connesse e funghi epigei) e Cave (Funzioni amministrative e di vigilanza delegate e subdelegate dalla Regione per la disciplina delle attività estrattive).
- Servizio Attività Produttive (Funzioni amministrative in materia grandi strutture di vendita commerciali, di coordinamento del tavolo di concertazione delle I.P.A. (Intese Programmatiche d'Area) come strumento di programmazione decentrata e sviluppo del territorio, di internazionalizzazione della Provincia favorendo iniziative con partners stranieri).

Area Affari generali e Sistemi Informativi

- Servizio Cultura (Funzioni di diffusione e promozione della cultura nel territorio provinciale).

Area gestione delle risorse

- Servizio Sport (Funzioni di promozione della competenza e della pratica sportiva).

19.4. Identificazione aree di rischio

In base ai principi per la gestione del rischio, di cui alle Linee Guida UNI ISO 31000:2010, si evince che ogni organizzazione è in grado di creare e proteggere valore, all'interno e all'esterno, mediante un'attività di :

- a) mappatura dei processi attuati dall'amministrazione;

- b) valutazione del rischio per ciascun processo;
- c) trattamento del rischio.

Come in ogni attività umana, anche nei processi di lavoro della pubblica amministrazione qui considerati sussistono dei rischi, più o meno elevati, che, se non controllati o prevenuti, possono determinare un malfunzionamento dell'amministrazione o un inquinamento dell'azione amministrativa come sopra accennato.

Necessita quindi costruire un percorso logico ed obbiettivo che porti ad individuare una scala di gravità dei rischi, in funzione della quale individuare le più appropriate misure di prevenzione da implementare per ridurre la probabilità che il rischio si verifichi.

Si comprende, quindi, che l'orientamento della prevenzione va nella direzione della riduzione e minimizzazione dei rischi, ove e per quanto possibile.

Ne consegue che per i rischi più elevati maggiore sarà l'attenzione con specifico riferimento alle misure di prevenzione da calibrare.

Tali misure dovranno poi essere fatte proprie dai singoli Dirigenti/Settori interessati, nell'ambito della definizione degli obbiettivi e degli indicatori del Piano Esecutivo di Gestione, implementando in tal modo modelli decisionali e comportamentali.

Sul piano metodologico appare utile mettere in fila ed in sequenza logica i passaggi per la procedura di gestione del rischio come definiti dal P.N.A., a cominciare dai concetti di rischio, di evento e di processo:

- per “**rischio**” si intende l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obbiettivo istituzionale dell'Ente, dovuto alla probabilità che si verifichi un determinato evento;
- per “**evento**” si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono od oppongono al perseguimento dell'obbiettivo istituzionale dell'ente;
- per “**processo**” si intende un insieme di attività che creano valore, trasformando delle risorse (in-put) in un prodotto (out-put), destinato ad un soggetto interno od esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può da solo portare al risultato finale o essere fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo così delineato è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

Con determinazione ANAC n. 12/2015, le aree di rischio sono ridenominate come segue:

AREE GENERALI, di cui fanno parte:

Aree obbligatorie, di cui all'Allegato 2 al PNA 2013

1. finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
2. finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal D.Lgs. n. 163/2006;
3. finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;

4. finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.
5. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
6. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
7. incarichi e nomine;
8. affari legali e contenzioso.

AREE SPECIFICHE individuate dalla Determinazione ANAC n. 12/2015

1. pianificazione urbanistica.

Le aree di rischio 3 e 4 rappresentano le attività amministrative che incidono sui diritti e sugli interessi dei singoli stakeholder, caratterizzate da una più o meno ampia sfera di discrezionalità che se non regolamentata o oggettivizzata può determinare il condizionamento dell'attività amministrativa derivante da indebite pressioni, minacce, intimidazioni, collusioni o corrottele.

19.5. Mappatura dei processi

La mappatura dei processi ha lo scopo di individuare il contesto entro cui si sviluppa la valutazione del rischio. Consente, inoltre, di individuare se in ciascuna area di rischio sussistono uno o più processi o fasi dei processi che possono rivelarsi critici per le finalità che si intendono perseguire.

L'aggiornamento 2015 al PNA, ha posto l'attenzione sull'accuratezza della mappatura dei processi, come requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione, il cui primo step è rappresentato dalla ricognizione dei procedimenti amministrativi.

Stanti le difficoltà a livello organizzativo, generate dalla riforma delle Province, che comportano la continuità dell'esercizio delle funzioni non fondamentali si è reso necessario procedere ad una ricognizione dei procedimenti amministrativi in capo all'Ente, pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale, articolati in tabelle secondo la *summa divisio* tra procedimenti d'ufficio e ad istanza di parte. All'interno di questa suddivisione sono stati ulteriormente distinti i procedimenti afferenti le funzioni fondamentali e quelli afferenti le funzioni non fondamentali.

Con il PTPC 2018-2020, a seguito dell'attività interna di mappatura dei processi, sono stati approvati :

- l'Allegato B “Catalogo dei processi”, recante l'elenco dei processi suddivisi per area di rischio;
- l'Allegato C “Mappatura dei processi delle aree generali”, contenente, per ciascun singolo processo, l'indicazione delle fasi, l'individuazione del rischio corruttivo, la valutazione del rischio e le misure di trattamento del rischio.

I predetti allegati, a seguito di quanto indicato al paragrafo 19.2. della presente relazione, sono stati aggiornati mediante l'eliminazione dei processi afferenti le funzioni non fondamentali trasferite alla Regione.

19.6. Valutazione del rischio

Prende in esame ciascun processo o fase di processo mappato e si articola in tre attività:

- identificazione del rischio, secondo i chiarimenti ANAC l'identificazione degli eventi rischiosi ha l'obiettivo di individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi, di pertinenza dell'amministrazione;
- analisi del rischio, secondo i chiarimenti ANAC l'analisi è essenziale al fine di comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli, consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che produce. In questo ambito rilevano indicatori relativi all'impatto organizzativo (quantità delle risorse interne impiegate) economico (eventuali sentenze pronunziate dalla Corte dei Conti nei confronti dei propri dipendenti o sentenze di risarcimento del danno nei confronti dell'Ente), e reputazionale (rilevanza di eventi analoghi sulla stampa). Con riferimento alla valutazione della probabilità rileva la discrezionalità del processo, la rilevanza esterna degli effetti, la complessità del processo, il valore economico, la frazionabilità. Questa attività di analisi si conclude con l'individuazione del livello di rischio, rappresentato da un valore numerico attribuito al processo o alla fase del processo considerati;
- ponderazione del rischio, si sostanzia in un raffronto tra i livelli di rischio individuati al fine di ottenerne una classificazione, in funzione della quale valutare le misure da adottare per la prevenzione e riduzione della probabilità che i rischi si verifichino.

19.7. Metodologia di valutazione della probabilità e dell'impatto

Con i precedenti Piani aziendali la valutazione del rischio è stata effettuata applicando l'Allegato n. 5 del P.N.A. 2013, che non ha evidenziato livelli di rischio significativi.

Con la più volte citata determinazione n. 12/2015 l'ANAC precisa che le indicazioni di cui alla predetta tabella non sono strettamente vincolanti, potendosi scegliere criteri diversi purché adeguati al fine.

In questa ottica, in sede di predisposizione dell'aggiornamento del PTPC 2018-2020 e del PTPC 2019-2021, il RPCT ha ritenuto di applicare ai fini della valutazione del rischio la metodologia indicata nelle Linee guida redatta da ANCI Lombardia e IFEL per la prevenzione della corruzione.

Come indicato al paragrafo 19 della presente relazione, il nuovo approccio valutativo di cui all'Allegato 1 al PNA 2019, sarà applicato in modo graduale in vista dell'aggiornamento del PTPC 2021-2023.

La valutazione del rischio comporta la determinazione della probabilità e dell'impatto dei comportamenti a rischio identificati nei processi. Probabilità ed impatto, combinandosi fra loro, determinano il livello di rischio del comportamento e permettono di individuare le misure per il

trattamento dei rischi.

Stante la difficoltà di misurare la probabilità di un comportamento e l'impatto della corruzione le Linee guida ANCI Lombardia individuano 25 indicatori di rischio che consentono di analizzare in modo indiretto la probabilità e l'impatto dei comportamenti a rischio, così strutturati:

VALUTAZIONE DELLA PROBABILITA'

- a) n. 13 fattori di tipo organizzativo, che possono favorire comportamenti a rischio;
 - per ogni fattore può essere assegnato il punteggio 1 se il fattore di rischio non è presente nel processo analizzato e punteggio 5 se il fattore è presente;
 - viene calcolata la media aritmetica dei punteggi assegnati, che quantifica la rischiosità del processo;
- b) n. 8 tipologie di anomalie nella gestione dei processi, indicative della probabile presenza di comportamenti a rischio;
 - per ogni anomalia può essere assegnato il punteggio 1 se l'anomalia non è presente nel processo analizzato e punteggio 5 se l'anomalia è presente;
 - viene calcolata la media aritmetica dei punteggi assegnati, che quantifica la vulnerabilità del processo.

Ne consegue che la probabilità che si verifichino eventi di corruzione viene calcolata come media aritmetica delle medie relative alla rischiosità e alla vulnerabilità di cui sopra.

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

- c) n. 4 aree di impatto, cioè le disfunzioni che la corruzione può innescare nell'amministrazione, nel territorio e nei rapporti con i cittadini. Queste aree non misurano i danni della corruzione ma l'ampiezza e la diversità dei danni che un comportamento a rischio può causare;
 - per ogni area può essere assegnato il punteggio 1 se il comportamento a rischio non causa danni nell'area di impatto e punteggio 5 se il comportamento a rischio causa danni nell'area di impatto;
 - viene calcolata la media aritmetica dei punteggi assegnati, che quantifica l'impatto del comportamento.

Il LIVELLO DI RISCHIO, per ciascun processo, viene calcolato moltiplicando il valore della probabilità per il valore dell'impatto (come suggerito dal PNA, Allegato 5). La quantificazione numerica del rischio rappresenta un modello semplificato di analisi che consente di capire quale processo ha un livello di rischio più alto.

La classificazione complessiva del rischio, pertanto, si colloca all'interno dei seguenti range:

- da 15 a 25 (rischio critico) ;
- da 10 a 14 (rischio rilevante) ;
- da 7 a 9 (rischio medio) ;

- da 4 a 6 (rischio basso) ;
- da 1 a 3 (rischio trascurabile).

Ai fini del collocamento all'interno del singolo range i prodotti vengono arrotondati all'unità, per difetto, se inferiori al mezzo punto decimale o, per eccesso, se pari o superiori al mezzo punto decimale.

Si rappresenta che questa metodologia di valutazione non può prevedere se e quali eventi di corruzione si verificheranno realmente nell'amministrazione in quanto la probabilità di un evento corruttivo (inteso come rischio) dipende dai fattori di rischio e dalle anomalie, mentre la corruzione, come fenomeno reale, dipende dalle scelte autonome delle persone.

19.8. Trattamento del rischio

Riguarda l'individuazione delle misure di prevenzione idonee a prevenire e ridurre il rischio come in precedenza analizzato e ponderato, ed individuate negli Allegati C) e C-bis).

Il concetto guida per l'individuazione delle misure risponde all'esigenza di chiudere i “varchi” attraverso i quali, per la mancanza o la non efficienza delle regole organizzative interne, si possono insinuare o determinare azioni e comportamenti non in linea o contrari al perseguimento dell'interesse pubblico e ai doveri di lealtà e probità dei dipendenti e dei rappresentanti dell'Ente.

Ecco, quindi, che le misure individuate intendono indirizzare l'agire amministrativo nella direzione della effettiva tutela dei diritti e degli interessi della collettività, dotando l'organizzazione di regole di condotta amministrativa che delimitano e rendono trasparente il potere discrezionale che si viene ad esercitare.

In ordine alla priorità di trattamento delle misure si ritiene che si possa dare luogo, in generale, ad una esecuzione immediata.

20. Controllo dell'efficacia del Piano

Il Responsabile della prevenzione e della corruzione al fine di monitorare il rispetto del Piano e condividere con il personale che opera nelle aree più esposte al rischio di corruzione le problematiche emerse nel corso dello svolgimento dell'attività si avvale delle attività di monitoraggio in precedenza indicate con particolare riferimento ai seguenti ambiti:

- PIANO DELLA PERFORMANCE – verifica del recepimento delle misure di attuazione del presente Piano nel Piano della performance;
- CONTROLLI INTERNI – vedi punto 17 del presente Piano;
- ENTI e SOCIETA' PARTECIPATE e/o CONTROLLATE DALLA PROVINCIA – verifica, per il tramite del Dirigente competente, con riferimento:
 - all'adozione e attuazione del PTPC o di adeguamento del modello di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001;
 - all'assolvimento degli obblighi di trasparenza ai sensi dell'art. 2-bis del D.Lgs.

33/2013 e s.m.i.;

- al rispetto delle norme in materia di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi di cui al D.Lgs. 39/2013;
- AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE – verifica sull'attuazione degli obblighi di trasparenza mediante monitoraggio delle sezioni;
- FORMAZIONE DEL PERSONALE – verifica del recepimento nel Piano della formazione dei dipendenti dell'Ente, dei contenuti del presente Piano;
- INCONFERIBILITA' ed INCOMPATIBILITA' INCARICHI DI VERTICE E DIRIGENZIALI – verifica sulla presentazione delle dichiarazioni di cui all'art. 20 del D.Lgs. 39/2013 e sul contenuto delle medesime; data la periodicità annuale relativa alle dichiarazioni di incompatibilità la verifica su queste ultime assume cadenza semestrale;
- CODICE DI COMPORTAMENTO INTERNO – verifiche a campione sull'inserimento della clausola di estensione dell'applicazione del Codice di comportamento interno, per quanto compatibile, e delle relative clausole di risoluzione e decadenza sui seguenti contratti di incarico:
 - relativi a collaboratori dell'Ente, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo;
 - titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica dell'Ente;
 - collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione;

21. Collegamento con il Piano della performance

L'efficacia del P.T.P.C. dipende dalla collaborazione fattiva di tutti i componenti dell'organizzazione e, pertanto, è necessario che il suo contenuto sia coordinato con gli altri strumenti di programmazione ed in particolare con il ciclo della performance che, per la Provincia di Padova, è costituito dal “Piano Esecutivo di Gestione” e dalle schede previsionali di rilevazione del “Risultato di Settore”, approvate annualmente dall'organo competente, come indicato nella Tabella denominata “Collegamento con il Piano della performance”.

22. Codice di comportamento interno

Parlando di amministrazione eticamente corretta la L. n. 190/2012, modificando l'art. 54 del D.Lgs. 165/2001, ha inteso valorizzare il comportamento del pubblico dipendente al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo nella cura dell'interesse pubblico, mediante la definizione di un codice di comportamento etico avente carattere generale.

Sulla base del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con D.P.R. n. 62/2013, contenente i doveri minimi dianzi accennati, la Provincia, con deliberazione della Giunta Provinciale n. 25 di reg. del 17.02.2014, ha approvato il proprio Codice di comportamento dei

dirigenti e dei dipendenti, integrativo di quello nazionale, previa acquisizione del parere obbligatorio dell'Organismo Indipendente di Valutazione dell'Ente.

Come previsto dalla L. n. 190/2012, la violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento in parola come pure la violazione delle disposizioni del presente Piano sono fonte di responsabilità disciplinare per il dipendente, chiunque esso sia.

Sull'applicazione ed osservanza dei Codici devono vigilare sia il Dirigente responsabile di ogni Settore/Servizio dell'Ente, sia le strutture di controllo interno sia l'Ufficio di disciplina.

Si fa presente che l'art. 54, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 44 della L. n. 190/2012, stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. Stabilisce, inoltre, in caso di violazioni gravi o reiterate ai Codici di comportamento, l'applicazione della più grave misura del licenziamento.

Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al D.P.R. 62/2013 nonché il Codice di comportamento interno sono pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale.

Il Codice interno sarà oggetto di rivisitazione a seguito dell'approvazione delle nuove Linee guida ANAC, come indicato dalla medesima nel PNA 2019.

23. Rotazione del personale addetto alle aree a rischio

Come in precedenza indicato il PNA 2016 detta una nuova e più completa disciplina della misura della rotazione, superando l'impostazione del PNA 2013.

Come già indicato nel precedente paragrafo 14 e, per quanto rappresentato nella disamina del contesto interno, la misura, al momento, come condiviso con i dirigenti, non risulta applicabile, per i seguenti motivi di carattere generale:

A) Carenza di personale:

- il deficit di personale post attuazione del taglio del cinquanta per cento della spesa della dotazione organica;
- al 31.12.2014 il numero dei dipendenti era di 418 unità che, in rapporto alla popolazione residente nella Provincia, pari a 938.296, comportava un rapporto di 1/2.245;
- al 31.12.2016 il numero dei dipendenti era di 274 unità che, in rapporto alla popolazione residente nella Provincia, pari a 938.296, comporta un rapporto di 1/3.148;
- al 31.12.2017 il numero dei dipendenti è di 267 unità che, in rapporto alla popolazione residente nella Provincia, pari a 938.296, comporta un rapporto di 1/3.154;
- al 31.12.2018 il numero dei dipendenti è di 215 unità che, in rapporto alla popolazione residente nella Provincia, pari a 938.296, comporta un rapporto di 1/4.364;
- l'impossibilità di procedere, per legge, dal 01/01/2015 e fino al 31.12.2017, ad assunzioni di personale nonché ad instaurare rapporti di lavoro flessibile e ad attribuire incarichi di studio e consulenza;

- tale limite assunzionale vale anche per il personale che, successivamente al taglio della dotazione, è stato collocato a riposo o si è dimesso o è stato trasferito ad altro ente;
- relativamente al 2018, ai sensi dell'art. 1, commi 844-847, della Legge n. 205/2017, le province delle regioni a statuto ordinario possono procedere, nel limite della dotazione organica rideterminata, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato da destinarsi prioritariamente alle attività in materia di viabilità e di edilizia scolastica nei limiti di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente a condizione che l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superi il 20% delle correnti relative ai titoli I, II e III. Per le restanti province, la percentuale assunzionale è fissata al 25%. E' inoltre consentito l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali come definite dal presente comma riferite a cessazioni di personale intervenute nel triennio precedente non interessato dai processi di ricollocazione di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Le province delle regioni a statuto ordinario possono inoltre avvalersi di personale con rapporto di lavoro flessibile nel limite del 25% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Nel corso del 2018 è stata effettuata una sola assunzione;
- nel corso del 2019, sono state avviate alcune procedure di reclutamento, nei limiti delle capacità assunzionali dell'Ente, i cui effetti si vedranno nel 2020.
- la carenza di cui trattasi incide su tutti i Settori dell'Ente;

B) Specificità di talune competenze professionali:

- L'Ufficio Legale ha due legali e, quindi, la misura della rotazione non è applicabile;
- Settore Edilizia, la strutturazione è articolata in un ufficio edilizia scolastica che comprende le funzioni di progettazione, direzione lavori e manutenzione. Sono presenti due funzionari tecnici e due istruttori direttivi tecnici in possesso di abilitazione professionale nonché altri due funzionari tecnici e due istruttori direttivi tecnici. L'attività, in relazione alle limitate risorse finanziarie disponibili, è prevalentemente di natura manutentiva. In questo quadro la misura della rotazione risulta non applicabile;
- Settore Viabilità, la strutturazione è articolata in un ufficio di progettazione e direzione lavori ed in tre reparti per quanto concerne le manutenzioni. E' presente un unico funzionario tecnico e più istruttori direttivi tecnici, alcuni dei quali in possesso di abilitazione professionale. L'attuazione della misura, seppur limitata, metterebbe in crisi il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa;
- Servizio Edilizia non scolastica, ha una struttura molto ridotta con la presenza di un istruttore direttivo tecnico e di un collaboratore amministrativo e, quindi, al suo interno, la misura non è applicabile.

Ciò premesso, i dirigenti possono valutare l'applicazione di alcune delle seguenti misure alternative:

- favorire percorsi di formazione del personale al fine di accrescere le competenze professionali e competenze trasversali per consentire, nel medio periodo, la rotazione anche tra diversi Settori;
- prevedere forme di affiancamento del responsabile di una certa attività con altro operatore che nel tempo possa sostituirlo;
- prevedere riunioni periodiche per aggiornare il personale sulle novità/problematiche relative alle competenze di ciascun dipendente e favorire, nel tempo, la possibilità di interscambio in casi di emergenza;
- prevedere modalità operative, che evitino l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività e l'articolazione delle competenze - c.d. "segregazione delle funzioni" - in modo da evitare che la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto possa esporre l'amministrazione al rischio di comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce.

Come indicato nel PNA 2019 viene rimessa all'autonoma programmazione delle amministrazioni l'applicazione della misura della rotazione ordinaria, mentre risulta obbligatoria l'adozione della misura della rotazione straordinaria in quanto prevista dall'art. 16, comma 1, lett. 1-quater, del D.Lgs. 165/2001, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari di natura corruttiva

In relazione al buon andamento e alla continuità dell'azione amministrativa nonché garantire la qualità delle competenze professionali per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico la stessa ANAC, con delibera 13 del 04.02.2015, esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Con riferimento ai dirigenti dell'Ente, a seguito della riorganizzazione di cui al Decreto del Presidente n. 112/2019, è stata effettuata una parziale rotazione dei dirigenti.

Con riferimento alla misura della rotazione straordinaria l'ANAC rileva che la mancata attuazione di tale misura risente della tendenza delle amministrazioni di sospendere eventuali procedimenti disciplinari in attesa della conclusione dei procedimenti penali a carico del medesimo soggetto nonché da esigenze organizzative.

L'applicazione della misura è subordinata alla verifica della sussistenza:

- dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti;
- di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come "corruttiva" ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. 1-quater, del D.Lgs. 165/2001.

Secondo ANAC il momento di valutazione della condotta corruttiva coincide con la conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio (artt. 405-406 e seguenti codice di procedura penale) formulata dal pubblico ministero al termine delle indagini preliminari, ovvero di atto equipollente.

A seguito della valutazione della condotta corruttiva l'amministrazione è tenuta :

- per il personale dirigenziale, alla revoca dell'incarico con atto motivato ed al passaggio ad altro incarico, ai sensi degli artt. 16, comma 1, lett. 1-quater e 55 -ter, comma 1, del D.Lgs. 165/2001;
- per il personale non dirigenziale, all'assegnazione ad altro servizio ai sensi del precitato art. 16, comma 1, lett. 1-quater), del D.Lgs. 165/2001.

Fermo restando che l'art. 16, comma 1, lett. 1-quater, del D.Lgs. 165/2001 non indica in presenza di quali reati si dia luogo alla rotazione straordinaria, l'ANAC, sul punto, con delibera 215/2019 ha approvato “Linee guida per l'applicazione della misura straordinaria”, con particolare riferimento:

- alla identificazione dei reati presupposto da tenere in conto ai fini dell'adozione della misura;
- al momento del procedimento penale cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura.

24. Astensione in caso di conflitto d'interesse

La misura è stabilita sia dall'art. 6-bis della L. 241/1990, come introdotto dall'art. 1, comma 41, della L. 190/2012, sia dagli artt. 6 e 7 del Codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62/2013, sia dall'art. 42 del D.Lgs. 50/2016, recante “Codice dei contratti pubblici”.

Le precitate disposizioni intervengono sul piano dell'etica dell'amministrazione pubblica latu sensu intesa, intendendo prevenire, mediante norme di comportamento generale dei pubblici dipendenti, la possibilità che situazioni di conflitto d'interesse personale o collettivo possano alimentare fenomeni di cattiva amministrazione, anche se non penalmente rilevanti, ma che sono in grado di pregiudicare l'immagine di probità e lealtà dei dipendenti, da un lato, e l'immagine di imparzialità della pubblica amministrazione, dall'altro. L'effetto negativo che si viene a generare è la riduzione della fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e nella correttezza dell'esercizio dell'azione amministrativa.

Responsabile del procedimento e dirigente titolare del servizio o dell'ufficio

L'art. 6-bis della L. 241/1990 introduce un obbligo di astensione, all'interno del procedimento amministrativo, sia per il responsabile del procedimento sia per il dirigente titolare del servizio o dell'ufficio, competenti ad emettere i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale, qualora sussista un conflitto d'interessi.

Correlato all'obbligo di astensione viene previsto l'obbligo di comunicazione di ogni situazione di conflitto d'interesse, anche solo potenziale.

La situazione di conflitto d'interesse, anche solo potenziale, può porsi :

- tra gli interessi di uno o più dei soggetti di cui sopra e l'interesse pubblico perseguito nell'esercizio della funzione;

- oppure tra gli interessi di uno o più dei soggetti di cui sopra e l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento e/o gli altri interessati e controinteressati.

Il Codice di comportamento delle pubbliche amministrazioni, all'art. 6, precisa che il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

Anche il Codice dei contratti, di cui al D.Lgs. 50/2016, introduce all'art. 42 una norma specifica sul conflitto d'interesse del personale dipendente nell'ambito dei procedimenti di affidamento di appalti di lavori, forniture e servizi.

Dipendenti in generale

L'obbligo di astensione in casi di conflitto d'interesse viene stabilito, in via generale, per tutti i dipendenti, dal Codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62/2013:

- all'art. 6, ponendo un obbligo di informazione scritta, all'atto di assegnazione all'ufficio, da comunicarsi al Dirigente del Settore, relativa a tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni. Per i dirigenti, tale informazione va comunicata al Presidente della Provincia;
- all'art. 7, integrando l'obbligo di astensione, mediante una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del conflitto d'interessi di cui trattasi, aggiungendovi il caso delle gravi ragioni di convenienza.

Per i dipendenti già in servizio si rinvia all'art. 6 del Codice di comportamento interno dell'Ente.

Modalità di adempimento dell'obbligo di comunicazione, si dispone quanto segue:

- se la comunicazione viene effettuata dal responsabile del procedimento, il dirigente deve valutare se la situazione realizza un conflitto d'interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa. Se la valutazione della situazione concreta si connota degli elementi del conflitto d'interesse il Dirigente solleva il responsabile del procedimento dall'incarico per quel procedimento o per tutti i procedimenti per i quali il conflitto perdura, affidando l'incarico ad altro dipendente se in possesso dei requisiti per assumerne la responsabilità. Se ciò non risulta possibile, il Dirigente avoca a sé il procedimento. In entrambi i casi il Dirigente comunica al responsabile del procedimento gli esiti della propria valutazione ed i conseguenziali provvedimenti organizzativi;
- se la comunicazione viene effettuata dal Dirigente del Settore/servizio, la valutazione di cui sopra viene effettuata dal Responsabile per la prevenzione.

Nel corso del 2014, per facilitare ed uniformare l'adempimento degli obblighi di cui agli artt. 6 e 13 del Codice di comportamento interno sono stati predisposti dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasmessi ai Dirigenti dell'Ente, giusta nota del 02.10.2014 n. 134310 di prot., i modelli relativi alle comunicazioni concernenti :

- a) gli interessi finanziari ed i conflitti d'interessi, distinti per i dipendenti ed i dirigenti;

- b) le partecipazioni azionarie ed altri interessi finanziari per i dirigenti.

Da ultimo si fa presente, a tutti i dipendenti, che la violazione dei suddetti obblighi, come qualsiasi altra violazione dei Codici di comportamento, costituisce fonte di responsabilità disciplinare, ai sensi dell'art. 54, comma 3, del D.Lgs. 165/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 44 della L. 190/2012, nonché di responsabilità civile, amministrativa e contabile nel caso in cui la violazione sostanziale della norma sia fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso.

25. Attività di formazione del personale

Nell'ambito della strategia di prevenzione la formazione riveste la stessa valenza che si rileva nell'ambito della legislazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, in quanto finalizzata all'apprendimento di nuove conoscenze in grado di generare un significativo cambiamento di comportamenti e la capacità di migliorare le relazioni interpersonali e gli atteggiamenti.

Ciò detto, si ritiene che l'attività di formazione del personale, che diventa obiettivo strategico in materia di prevenzione della corruzione, rientra a pieno titolo tra le misure di prevenzione trasversali da realizzarsi in quanto “formare” significa aiutare i dipendenti, i dirigenti e l'organizzazione in generale ad apprendere per cambiare e per raggiungere quegli obiettivi di lealtà, probità ed integrità morale che costituiscono il bagaglio umano di ciascun dipendente.

In questo senso ed in ottemperanza alle disposizioni della L. n. 190/2012 nonché dell'Allegato 1 al P.N.A. l'attività di formazione viene distinta

Tipologia della formazione e soggetti destinatari

- per attività di formazione generale si intende una formazione di base rivolta a tutto il personale dipendente, con moduli uguali per tutti;
- per attività di formazione specifica si intende una formazione di livello mirato per il responsabile anticorruzione, per i dirigenti ed i funzionari addetti alle attività a rischio.

Oggetto dell'attività di formazione generale

- conoscenza e aggiornamento delle competenze afferenti i valori etici e di legalità nonché conoscenza e condivisione dei Codici di comportamento dei dipendenti, sia quello nazionale sia quello integrativo interno;
- conoscenza e condivisione del presente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, con riferimento alle finalità generali, alle politiche di prevenzione adottate ed ai relativi strumenti;

Oggetto dell'attività di formazione specifica

- conoscenza e aggiornamento delle competenze afferenti i meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione nelle aree di rischio; formazione in materia di anticorruzione e trasparenza di cui alla L. 190/2012 e al D.Lgs. 33/2013; formazione in materia di incompatibilità ed

inconferibilità di incarichi, di cui al D.Lgs. 39/2013, formazione in materia di risk management (valutazione e gestione del rischio); formazione in materia di conflitto d'interessi; formazione in materia di accesso civico semplice e generalizzato; formazione in materia di whistleblowing.

Trattandosi di formazione obbligatoria prevista dalla L. n. 190/2012, la relativa spesa non soggiace ai limiti finanziari di cui all'art. 6, comma 13, del D.L. n. 78/2010, convertito in L. n. 122/2010, giusta deliberazione della Corte dei Conti Emilia Romagna n. 276/2013.

Soggetti erogatori dei corsi di formazione

- Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, previa intesa, ai sensi dell'art. 1, comma 11, della L. 190/2012, secondo i programmi e le risorse messe a disposizione dalla medesima, con modalità a distanza;
- Enti od Organismi di Formazione abilitati allo scopo, previo espletamento di procedura ad evidenza pubblica, con le modalità di cui sopra o, in alternativa, con corsi residenziali in locali di proprietà o in disponibilità provinciale o in analoghi locali del soggetto erogatore in territorio del Comune di Padova;
- Responsabile per la prevenzione della corruzione;
- Personale interno relativamente alla formazione generale.

26. Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra istituzionali

Il P.N.A. riprende il tema del conflitto d'interesse anche sul versante dell'affidamento di incarichi interni all'Ente sia su quello degli incarichi esterni conferiti da altre amministrazioni a propri dipendenti.

Relativamente agli incarichi interni pone un principio di cautela, in base al quale il cumulo in capo ad un medesimo dirigente di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di una eccessiva concentrazione di potere in un unico centro decisionale, con conseguente aumento del rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso. Tale ipotesi è stata indicata negli Allegati A e B al presente Piano.

In relazione all'attuazione dell'art. 53, comma 3-bis, del D.Lgs. 165/2001, ai fini dell'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti degli enti locali, l'Intesa in Conferenza Unificata n. 79/CU del 24.7.2013 ha formalmente approvato il documento contenente "*Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti pubblici*".

La Provincia di Padova è già dotata di un proprio "Regolamento per lo svolgimento di incarichi extraistituzionali da parte dei dipendenti della Provincia", approvato con deliberazione della Giunta Provinciale in data 10.03.2003 n. 72 di reg., come modificato con deliberazione della medesima Giunta in data 09.04.2009 n. 144 di reg., all'interno del quale:

- sono individuate le attività e le tipologie di incarichi vietati;
- è stabilito che lo svolgimento di incarichi non soggetti ad autorizzazione è,

comunque, subordinato alla preventiva comunicazione all'Amministrazione, per la valutazione di eventuali conflitti di interesse; il dipendente, inoltre, deve comunicare alla Provincia gli emolumenti percepiti ai fini degli adempimenti stabiliti dalla vigente normativa.

27. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage-revolving doors)

Il tema della inconfiribilità, ossia il divieto di assumere incarichi (c.d. Pantouflage) e della incompatibilità, ossia il passaggio da una carica ad un incarico in costanza di rapporto (c.d. revolving-doors) degli incarichi dirigenziale e di responsabilità amministrativa di vertice delle pubbliche amministrazioni, in ottica di prevenzione, è disciplinato dal D.Lgs. 39/2013, cui si rimanda per l'osservanza e l'applicazione.

Per effetto dell'art. 2, comma 2, del D.Lgs. 29/2013, sono assimilati agli incarichi dirigenziali gli incarichi di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale nonché a soggetti con contratto a tempo determinato (di cui all'art. 110, comma 2, del d.Lgs. 267/2000 e s.m.i.).

Ai sensi dell'Intesa in Conferenza Unificata n. 79 del 24 luglio 2013, è stabilito che l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità ed incompatibilità:

- riguardanti il segretario provinciale che sia individuato come Responsabile della prevenzione è contestata dal Presidente della Provincia, anche a seguito di segnalazione, salve diverse previsioni regolamentari dell'Ente;
- riguardanti i dirigenti, i soggetti (non personale dirigenziale) titolari di funzioni dirigenziali e i soggetti con contratto a tempo determinato di cui sopra, sono contestate dal Responsabile della prevenzione dell'Ente.

Con riferimento agli incarichi di cui sopra, resta convenuto, ai sensi della succitata Intesa, che il collocamento in aspettativa o fuori ruolo del dipendente, ove previsti dalla normativa, consente di superare l'incompatibilità.

Modalità di adempimento degli obblighi dichiarativi

- la dichiarazione sull'insussistenza di cause di incompatibilità, di cui all'art. 20, comma 2, del D.Lgs. n. 39/2013, ai sensi dell'Intesa in Conferenza Unificata, deve essere resa dai soggetti interessati mediante dichiarazione sostitutiva di atto notorio, ed inoltrata al Responsabile per la prevenzione della corruzione entro il termine del 31 marzo di ogni anno e, comunque, prima dell'approvazione del Piano Esecutivo di Gestione se anteriore. La dichiarazione deve altresì essere resa tempestivamente all'insorgere della causa di incompatibilità, al fine di consentire l'adozione delle conseguenti iniziative da parte dell'Ente;
- la dichiarazione sull'insussistenza di cause di inconfiribilità, di cui all'art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 39/2013, dai soggetti interessati mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione e di atto notorio, ed inoltrata al Responsabile per la prevenzione della corruzione, all'atto del conferimento dell'incarico.

Nel corso del 2014, per facilitare ed uniformare l'adempimento degli obblighi di cui all'art. 20 del D.Lgs. 39/2013 sono stati predisposti dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasmessi ai Dirigenti dell'Ente i modelli relativi ad entrambe le comunicazioni di cui sopra.

Verifica delle dichiarazioni

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione provvede:

- a pubblicare le suddette dichiarazioni nel sito internet istituzionale, nella sezione Amministrazione trasparente, sottosezione personale;
- ad effettuare le verifiche di rito sulle dichiarazioni relative alla insussistenza di cause di inconferibilità con riferimento: all'assenza di condanne penali per delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione; all'aver svolto incarichi e ricoperto cariche di cui all'art. 4, comma 1, del D.Lgs. 39/2013; all'essere stati componenti di giunta o di consiglio nei casi previsti dall'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 39/2013;
- a contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità od incompatibilità, ai sensi del Regolamento approvato con decreto del Presidente n. 3 del 27.01.2017.

Modalità di gestione delle cause di incompatibilità

Se nel corso del rapporto si riscontra una causa di incompatibilità il Responsabile della prevenzione deve effettuare una contestazione all'interessato entro 15 giorni, al fine di consentire all'interessato l'effettuazione della rinuncia (di cui all'art. 1, comma 2, lett. h, del D.Lgs. 39/2013) ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra loro. Diversamente il dirigente decade dall'incarico o viene risolto il contratto di lavoro autonomo o subordinato.

Se la causa di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento dell'incarico.

Modalità di gestione delle cause di inconferibilità

Se all'esito della procedura di verifica e contestazione risulta accertata la sussistenza di una o più casuse ostative alla conferibilità dell'incarico il soggetto competente, previa comunicazione del Responsabile per la prevenzione della corruzione, si astiene dal conferimento dell'incarico.

Adozione di atti di incarico in contrasto con la normativa

Gli atti di conferimento di incarichi in presenza di accertate cause di incompatibilità od inconferibilità ed i relativi contratti sono nulli ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 39/2013, con conseguente applicazioni delle sanzioni dell'art. 18 del precitato decreto.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del D.Lgs. 39/2013, provvede a segnalare i casi di violazione della normativa in parola all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e alla Corte dei Conti.

28. Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage-revolving doors)

La L. 190/2012, all'art. 1, comma 42, ha introdotto nel corpo dell'art. 53 del D.Lgs.

165/2001 il comma 16-ter, volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dalla disposizione è che durante il periodo di servizio il dipendente, nell'esercizio di poteri autoritativi o negoziali per conto della Provincia di Padova, possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

I dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce il precitato art. 53, sono i soggetti che :

- esercitano concretamente ed effettivamente per conto della pubblica amministrazione detti poteri, attraverso l'emanazione: a) di provvedimenti amministrativi ed il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'Ente; b) provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche dei destinatari; c) provvedimento o atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato (autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere);
- che hanno partecipato all'istruttoria del procedimento, attraverso l'elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo la decisione.

Ne consegue il divieto di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro (qualunque sia la causa della cessazione) attività lavorativa subordinata o professionale presso soggetti privati destinatari delle predette attività (c.d. *Pantouflage*).

Ai fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni (ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 39/2013) anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al D.Lgs. 39/2013, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'Ente ha stabilito un rapporto di lavoro autonomo o subordinato.

Per dare adempimento al dettato normativo si dispone :

- che, per tutti i contratti di lavoro relativi all'assunzione del personale sia inserita una clausola specifica recante il divieto di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione dal rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della Provincia di Padova svolta attraverso i medesimi poteri, unitamente alla sanzione della nullità dei contratti con i privati;
- l'inserimento nella modulistica per la partecipazione alle gare d'appalto della seguente dichiarazione del concorrente “di non avere concluso contratti di lavoro subordinato od autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autorizzativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto”;
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per

i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;

- di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001.

Nel corso del 2014, per facilitare ed uniformare l'adempimento degli obblighi di cui all'art. 53, comma 14 e 16-ter del D.Lgs. 165/2000, è stato predisposto dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasmesso ai Dirigenti dell'Ente, giusta nota del 14.11.2014 n. 158159 di prot., il modello di dichiarazione che deve essere resa dal soggetto esterno in sede di partecipazione ad una procedura comparativa e/o comunque prima dell'affidamento dell'incarico, contenente le informazioni di cui all'articolo 53 e di cui all'art. 15, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 33/2013.

Contestualmente, con la stessa nota è stato trasmesso il modello di Attestazione art. 53, comma 14, del D.Lgs. 165/2001, di avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto d'interessi.

In recepimento delle indicazioni del PNA 2018, si introduce l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, al fine di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

29. Formazione di commissioni, assegnazione di uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

In tema di inconferibilità di incarichi, in ottica di prevenzione della corruzione, intervengono sia la disciplina della L. 190/2012 che, al comma 46, introduce il nuovo art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 sia il D.Lgs. 39/2013.

Il nuovo art. 35-bis prende in considerazione i dipendenti pubblici che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, ivi compresi i patteggiamenti, per reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. A questi dipendenti non può essere conferito alcuno degli incarichi ivi declinati.

In particolare il divieto di cui all'lettera b) dell'art. 35-bis, si applica sia agli incarichi dirigenziali sia agli incarichi con funzioni direttive e, quindi, ai funzionari.

Relativamente alla formazione delle Commissioni e alla nomina dei relativi segretari, i divieti di cui al citato art. 35-bis, integrano tutti i vigenti regolamenti provinciali ove viene disciplinata la composizioni di una Commissione relativamente all'assunzione del personale, alla scelta del contraente e alla concessione od erogazione di contributi, sovvenzioni, sussidi ed altri ausili finanziari nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

30. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

La L. 190/2012, al comma 51, ha introdotto il nuovo art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001, finalizzata a far emergere fatti illeciti dall'interno stesso della pubblica amministrazione, prevedendo una tutela esplicita e rafforzata del dipendente che segnala illeciti ovvero riferisce

condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

L'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001 viene interamente sostituito dall'art. 1 della L. 179/2017, con la finalità di perfezionare la disciplina di cui trattasi.

La disciplina novellata stabilisce che il dipendente pubblico può *segnalare* al Responsabile per la prevenzione della corruzione o all'ANAC, ovvero *denunciare* all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Rispetto alla originaria previsione normativa è stato espunto il superiore gerarchico come destinatario della segnalazione.

Resta confermata la tutela del dipendente che segnala o denuncia condotte illecite, il quale non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione.

In questa sede si ritiene, in via preliminare e ad integrazione di quanto previsto dal Codice di comportamento interno dell'Ente, stabilire quanto segue :

Forma della segnalazione

La segnalazione del whistleblower può essere fatta per iscritto, mediante la piattaforma informatica più avanti indicata od oralmente. Se orale, il responsabile per la prevenzione della corruzione redige un sintetico verbale, sottoscritto dal medesimo whistleblower.

La segnalazione ha carattere riservato ed è soggetta a tutte le tutele di seguito elencate, sia sotto il profilo della sottrazione al diritto d'accesso sia sotto il profilo dell'attività gestionale da parte di tutti i soggetti necessariamente coinvolti per la trattazione della medesima.

Segnalazione anonima

Fermo restando che il principio di tutela dell'anonimato afferisce a dipendenti individuali e riconoscibili che hanno effettuato segnalazioni di illecito, il P.N.A. stabilisce l'obbligo di prendere in considerazione anche la segnalazione anonima, qualora ricorrano entrambi seguenti presupposti:

- sia adeguatamente circostanziata e resa con dovizia di particolari;
- le circostanze ed i particolari siano tali da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Indirizzo web : <https://segnalazioneilleciti.provincia.padova.it>

Le Linee guida di cui alla determinazione n. 6/2015 dell'ANAC, prevedono che ciascuna amministrazione si doti di una piattaforma informatica per la segnalazione di illeciti che garantisca l'anonimato del dipendente che segnala illeciti.

Nel corso del 2018 è stata messa a disposizione dei dipendenti una piattaforma open-source, con il form per la segnalazione di illeciti, che sostituisce la casella di posta precedentemente attivata: segnalazione.illeciti@provincia.padova.it.

Questo strumento, diretto esclusivamente ai dipendenti dell'ente e a coloro che prestano per esso servizio a qualsiasi titolo, utilizza un protocollo di crittografia che garantisce una rafforzata tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata. Il software supporta il sistema Tor che impedisce di rintracciare da quale computer venga fatta la segnalazione.

Non possono essere prese in considerazione, alla luce delle tutele predisposte dall'art. 54-bis, le segnalazioni prive degli elementi ritenuti essenziali, quali, l'identità del segnalante, la sua qualifica, il periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti, quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti segnalati o corredate da documentazione non appropriata o non attinente.

Il sistema di segnalazione è stato progettato e realizzato garantendo i seguenti aspetti tecnici:

- di separare i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata dal R.P.C.T. in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario;
- non permette di risalire all'identità del segnalante (qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzata ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità, ai sensi del comma 3 dell'art. 54-bis in parola);
- mantenere riservato, per quanto possibile, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l'intera fase di gestione della stessa;
- il segnalante può verificare, con modalità autonoma, lo stato di avanzamento dell'istruttoria.

Dell'avvenuta messa a disposizione di quanto sopra è stata data comunicazione a tutto il personale dipendente mediante mail personale e mediante apposita comunicazione nella sezione intranet del sito web istituzionale.

Gestione della segnalazione

La segnalazione in ingresso, sulla piattaforma informatica, viene presa in carico esclusivamente dal R.P.C.T. che avvia una fase istruttoria circa i fatti segnalati.

L'attività istruttoria comporta la richiesta di informazioni/chiarimenti/documentazione ad eventuali soggetti coinvolti nella segnalazione nonché l'eventuale richiesta di chiarimenti al segnalante all'interno del software.

Sulla base dei chiarimenti pervenuti il R.P.C.T. effettua una valutazione dei fatti oggetto di segnalazione, provvedendo a chiudere secondo una delle seguenti modalità:

- archiviando la segnalazione (in caso di evidente e manifesta infondatezza);
- inoltrando la segnalazione, a seconda dei profili di illiceità riscontrati, alla Procura,

all'Ufficio Procedimenti Disciplinari e alla Procura della Corte dei Conti.

Gestione privacy

Tutti i soggetti che ricevono o trattano la segnalazione o i dati e le informazioni ivi contenute sono tenuti al segreto d'ufficio. Le medesime possono essere trattate solo per le finalità anticorruptive previste dalla L. 190/2012.

I dati personali indicati dal segnalante sono trattati in modalità informatica tramite il software messo a disposizione in internet.

La riservatezza dei dati viene garantita dal disaccoppiamento dei dati del segnalante rispetto alle informazioni relative alla segnalazione, crittografia dei dati e dei documenti eventualmente allegati.

I dati oggetto di segnalazione non sono accessibili dall'amministratore del sistema informatico della Provincia di Padova. I dati personali del segnalante non sono accessibili neanche al R.P.C.T. mentre lo sono da parte di persona terza designata dal R.P.C.T. a titolo di collaborazione, alla quale non è consentita la visibilità della segnalazione.

LA TUTELA DEL DIPENDENTE

Premesso quanto sopra, la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti si articola come segue:

- a) tutela dell'identità del soggetto che ha effettuato la segnalazione ;
- b) divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower;
- c) sottrazione della segnalazione al diritto di accesso, fatta salva l'eccezione del comma 3 del medesimo art. 54-bis, come sostituito.

A) La tutela dell'identità del soggetto che ha effettuato la segnalazione

- è correlata ad una segnalazione di illecito proveniente da dipendenti individuali e riconoscibili (quanto alle modalità di segnalazione di illeciti si rinvia all'art. 8 del Codice di comportamento interno dell'Ente);
- trova applicazione sia nel procedimento disciplinare sia in ogni contesto successivo alla segnalazione e con riferimento ad ogni soggetto che riceve la segnalazione nonché al personale che, per ragioni di competenza, deve gestire la segnalazione.

Nel procedimento disciplinare, pur tuttavia, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'inculpato solo ed esclusivamente nei seguenti casi:

1. **la contestazione dell'addebito sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione** e a condizione che la conoscenza dell'identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'inculpato (circostanza che può emergere a seguito dell'audizione dell'inculpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento);
2. **la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti ed ulteriori rispetto alla segnalazione** e a condizione che vi sia il preventivo consenso espresso del segnalante (si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di

altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare).

La tutela dell'identità del segnalante, inoltre, non può essere opposta dall'amministrazione nei casi previsti da disposizioni di legge speciale (quali ad esempio indagini penali, tributarie, amministrative, ispezioni eccetera).

B) Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower

La tutela prevista dall'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001 è circoscritta all'ambito interno dell'Ente, in quanto sia il segnalante sia il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti.

Il P.N.A., per misure discriminatorie vietate intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro od ambientali non tollerabili.

Azioni del whistleblower

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

- deve darne notizia al Responsabile per la prevenzione della corruzione;
- può darne notizia all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'Ente;
- può darne notizia al Comitato Unico di Garanzia dell'Ente;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere: 1) un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristini immediato della situazione precedente; 2) l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
- può richiedere il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione;
- può richiedere il reintegro nel posto di lavoro nel caso sia stato oggetto di licenziamento a motivo della segnalazione.

Azioni del Responsabile per la prevenzione della corruzione

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione, notiziato dal whistleblower, valutata la sussistenza degli elementi discriminatori rappresentati effettua la segnalazione di quanto accaduto mediante comunicazione riservata:

- al Dirigente sovraordinato al dipendente che ha operato la discriminazione (il Dirigente deve valutare tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione);

- al Direttore Generale o al Segretario Generale, nel caso in cui il dipendente che ha operato la discriminazione sia un Dirigente del Settore;
- all'Ufficio Procedimenti Disciplinari (che deve valutare la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione);
- all'Ufficio Legale dell'Ente (che deve valutare la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione).

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione, verifica l'adempimento degli obblighi di competenza dei soggetti di cui sopra, proponendo eventuali azioni di responsabilità per illecito disciplinare nei confronti dei soggetti/uffici inadempienti.

C) Sottrazione della denuncia al diritto d'accesso

La segnalazione del whistleblower, già riservata a termini del Codice di comportamento interno, è sottratta al diritto d'accesso ai sensi dell'art. 54-bis, comma 4, del D.Lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 1 della L. 179/2017 e, pertanto, ricadente tra le ipotesi di cui all'art. 24, comma 1, lett.a), della L. 241/1990.

Ne consegue che la segnalazione e gli eventuali documenti allegati non possono essere oggetto di visione né di estrazione di copia, salvi i casi previsti da disposizioni di leggi speciali (quali ad esempio indagini penali, tributarie, amministrative, ispezioni eccetera).

31. Patti di integrità/Protocollo di legalità

Con decreto del Presidente n. 201 del 23.12.2019 è stato recepito il documento denominato *“Protocollo di legalità ai fini della prevenzione dei tentativi d'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”*, sottoscritto in data 17.09.2019, dai seguenti soggetti: Prefetture del Veneto, Regione, ANCI Veneto e UPI Veneto.

Come noto, i Patti di integrità e i Protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara d'appalto.

Si tratta di un complesso di regole e comportamenti finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti nonché ad anticipare le soglie delle verifiche previste dalla legge, con estensione dei controlli a forniture e prestazioni di servizi altrimenti esclusi dalle cautele antimafia.

Con il predetto decreto sono state contestualmente approvate le “Clausole tipo” per l'attuazione del Protocollo di legalità da implementarsi negli schemi dei contratti pubblici di lavori, nei capitolati d'oneri per forniture e servizi nonché nei bandi e nei disciplinari di gara, cui è stata data attuazione.

L'approvazione del Protocollo di legalità costituisce una delle misure di prevenzione della corruzione e dell'infiltrazione mafiosa nell'ambito degli appalti pubblici di cui al presente Piano.

32. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Ai fini dell'emersione di fatti di cattiva amministrazione e di fenomeni corruttivi si intende coinvolgere l'utenza ed ascoltare la cittadinanza mediante le giornate della trasparenza.

L'U.R.P., rappresentando la prima interfaccia istituzionale con il pubblico, è a disposizione per la raccolta di eventuali comunicazioni e/o segnalazioni finalizzate all'emersione di fenomeni corruttivi "silenti".

Quanto emerso o raccolto dall'attività di partecipazione viene sottoposto ad una preventiva verifica da parte del responsabile per la prevenzione della corruzione per la valutazione della rilevanza dei fatti oggetto di segnalazione ed alle conseguenti azioni.

33. Società partecipate

L'ANAC, sul tema delle partecipate è intervenuta, da ultimo, con la determinazione n. 1134 del 08.11.2017, attribuendo alle amministrazioni che detengono le partecipazioni un'azione di promozione per la stipula di Protocolli di legalità per gli adempimenti relativi alle misure di prevenzione e trasparenza.

La Provincia ha adottato, in aderenza alla precedente determinazione ANAC, con Decreto del Presidente n. 200 del 29.12.2015, gli schemi di Protocollo di legalità inviandoli alle Società ed Enti partecipati per una loro sottoscrizione.

Il D.Lgs. 97/2016, ridisegna l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza rispetto alla precedente indicazione normativa contenuta nell'abrogato art. 11 del D.Lgs. 33/2013. I destinatari degli obblighi di trasparenza sono ora ricondotti a tre macro categorie di soggetti, come individuati dal nuovo art. 2.bis del D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., cui si rinvia.

Con il PNA 2019, l'ANAC, ad integrazione della della precitata determinazione n. 1134/2017, osserva quanto segue:

- a) La società a controllo pubblico, partecipata da più amministrazioni, ciascuna delle quali non esercita il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c., ma che complessivamente detengono una quota maggioritaria del capitale sociale. Fermi restando gli orientamenti espressi sulla nozione di controllo pubblico congiunto dal MEF, dalla Corte dei Conti e dal Consiglio di Stato, l'Autorità, ai solo fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, considera la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico, con la conseguente applicabilità delle norme previste per le società a controllo pubblico nella L. 190/2012 e nel D.Lgs. 33/2013. La società interessata che intenda rappresentare la non configurabilità del controllo pubblico è tenuta a dimostrare l'assenza del coordinamento formalizzato tra i soci pubblici, desumibile da norme di legge, statutarie o da patti parasociali, ovvero l'influenza dominante del socio privato, ove presente nella compagine societaria;
- b) Gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, comma 2, del D.Lgs. 33/2013, l'Autorità

ritiene che:

- l'origine pubblica o privata del patrimonio dell'ente non sia determinante ai fini del requisito del bilancio di importo superiore a 500.000 euro;
- l'art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013, infatti, non specifica che il bilancio debba essere integrato da risorse pubbliche in misura superiore a 500.000 euro, ai fini della riconducibilità dell'ente di diritto privato a quelli compresi nell'ambito soggettivo della normativa sulla trasparenza. La dotazione del bilancio è considerata dal legislatore come valore assoluto, non correlato a risorse di provenienza pubblica, le quali invece devono essere valutate sotto il diverso profilo dell'ulteriore requisito previsto all'art. 2-bis, comma 2, concernente il finanziamento maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni;
- il valore del bilancio non risulta dunque ancorato a una fonte di risorse di natura esclusivamente pubblica;
- al fine di stabilire la sussistenza del requisito dell'ammontare del bilancio superiore a 500.000 euro, è pertanto necessario che le informazioni relative al bilancio, dirette ad attestare il possesso o la carenza del predetto requisito, siano fornite dall'ente, a conclusione della verifica svolta, attraverso un'asseverazione dei propri revisori o organi di controllo, eventualmente convalidata dall'amministrazione di riferimento.

34. Trasparenza

Il D.Lgs. 97/2016 ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza ed in particolare, per ciò che qui interessa, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico agli atti e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ed ha definitivamente sancito l'unificazione tra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza.

I principi generali sulla trasparenza, fissati dagli artt. 1 e 3, del D.Lgs. 33/2013, come modificati dal D.Lgs. 97/2016, si riassumono come segue:

- trasparenza intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, da parte di chiunque, allo scopo di : a) tutelare i diritti dei cittadini; b) promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa; c) favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche;
- trasparenza come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino;
- trasparenza che integra il livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di

coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all' articolo 117, secondo comma, lett. r), della Costituzione;

- trasparenza come diritto di conoscibilità dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di accesso civico;
- trasparenza come pubblicazione nei siti istituzionali di tutti i documenti, le informazioni ed i dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, in formato di tipo aperto (ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 33/2013), cui corrisponde il diritto di accesso civico ai siti istituzionali, direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione; ed il diritto di conoscibilità e fruizione gratuita, da parte di chiunque, dei suddetti documenti, informazioni e dati.

La trasparenza, intesa come “accessibilità totale” a tutte le informazioni pubbliche costituisce il mezzo attraverso cui prevenire e, eventualmente, disvelare situazioni in cui possano annidarsi forme di illecito e di conflitto di interessi, favorendo il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Da qui la rilevanza della pubblicazione di alcune tipologie di dati relativi, da un lato, ai dirigenti pubblici, al personale non dirigenziale e ai soggetti che, a vario titolo, lavorano nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, nonché quelli relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, dall'altro, a sovvenzioni, contributi e sussidi di natura economica elargiti da soggetti pubblici, nonché alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di appalti di lavori, di forniture e di servizi.

Trasparenza e tutela dei dati personali. La Corte Costituzionale, sul tema del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono «contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato»

Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, come lo stesso Considerando n. 4 del Regolamento (UE) 2016/679 indica, prevedendo che «Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità».

Ne consegue che, al principio di trasparenza, nonostante non trovi espressa previsione nella Costituzione, si riconosce rilevanza costituzionale, in quanto fondamento di diritti, libertà e principi costituzionalmente garantiti (artt. 1 e 97 Cost.).

La base giuridica per il trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici, ai sensi del precitato Regolamento 2016/679, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento.

34.1. I precedenti programmi triennali trasparenza ed integrità

Sulla base del testo originario del D.Lgs. 33/2013 la Provincia di Padova ha adottato:

- con deliberazione della Giunta Provinciale n. 26 di reg. del 17 febbraio 2014 il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità della Provincia di Padova, triennio 2014-2015, redatto sulla base delle Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016", approvate dalla CIVIT con deliberazione n. 50/2013.
- con decreto del Presidente della Provincia n. 62 di reg. del 22 maggio 2015 l'aggiornamento al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità della Provincia di Padova, triennio 2015-2017;
- con decreto del Presidente della Provincia n. 53 di reg. del 03 maggio 2016 l'aggiornamento al Piano per la prevenzione della corruzione triennio 2016-2018, all'interno del quale, in apposita sezione, è stata allocata la Sezione Trasparenza.

34.2. Ambito normativo documentale

Elenco delle principali fonti normative e documentali sulla trasparenza:

- D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., recante “ Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”;
- D.Lgs. n. 97/2016, 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”
- D.Lgs. n. 50/2016 sul Codice dei contratti pubblici;
- Determinazione ANAC n. 6 del 28.04.2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”;
- FAQ in materia di trasparenza, pubblicate nel corso del 2014 sul sito istituzionale ANAC;
- D.Lgs. n. 33/2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”
- L. n. 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione”;
- Intesa (ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 61, della L. n. 190/2012) in conferenza unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali n. 79/CU del 24 luglio 2013;
- Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016", approvate dalla CIVIT con deliberazione n. 50/2013;

- Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" approvate dalla CIVIT con deliberazione n. 2/2012 contenente indicazioni integrative delle linee guida precedentemente adottate;
- Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, approvate dalla CIVIT con deliberazione n. 105/2010;
- Linee Guida per i siti web della PA del 29 luglio 2011, redatte in attuazione della Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione;
- Linee Guida in materia di trattamento dei dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web", approvate dal Garante per la Protezione dei dati personali con deliberazione n. 88 del 2.3.2011;
- Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 165;
- Codice di comportamento interno dei dipendenti dell'Ente, approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 25 di reg. del 17.02.2014;
- Regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 6 di reg., del 14.3.2013, successivamente modificato con deliberazioni del Consiglio Provinciale nn. 22/2014 e 9/2017;
- Regolamento per la costituzione ed il funzionamento dell'Organismo Indipendente di Valutazione, approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 182 di reg., del 11.7.2012, come integrato dalla deliberazione della Giunta Provinciale n. 196/2013;
- Regolamento per l'applicazione del sistema di valutazione permanente, approvato con decreto del Presidente n. 124 del 30.08.2019;
- Regolamento "Il sistema di direzione" (stralcio del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi) approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 467 di reg., del 22.12.1998, come da ultimo modificato con decreto del Presidente n. 160 del 15.10.2019;
- Regolamento per la disciplina dei procedimenti amministrativi, approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 4 di reg., del 28.1.2010;
- Regolamento per la composizione ed il funzionamento del Servizio ispettivo, approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 29 di reg., del 31.1.2012;
- Tabella dei procedimenti amministrativi dell'Ente.

I regolamenti di cui sopra sono visibili nella sezione Amministrazione trasparente, sotto sezione Disposizioni generali, sotto sezione Statuto e regolamenti.

All'elenco si aggiungono le seguenti fonti documentali interne:

- circolare del 15.03.2017 n. 29844 di prot., recante indicazioni sull'attuazione degli obblighi di trasparenza;
- circolare del 13.5.2015, n. 64202 di prot., recante "Adempimenti relativi agli obblighi di pubblicazione dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione e concessione (art. 23);
- circolare del 24 febbraio 2014, n. 28386 di prot., recante "Disposizioni per la pubblicazione delle determinazioni dirigenziali all'Albo pretorio on-line";
- circolare del 31 luglio 2013, n. 108730 di prot., recante "Disposizioni per la redazione dei provvedimenti amministrativi e la tutela della privacy", con la quale vengono elaborate delle tecniche redazionali degli atti al fine di contemperare le esigenze di pubblicazione dei medesimi (contenenti dati ed informazioni personali) con il rispetto della normativa sulla privacy, con l'obiettivo di eliminare, sin dal momento della redazione dell'atto, il rischio di violazione del Codice privacy;
- circolare del 27 maggio 2013, n. 108730 di prot., recante "Disposizioni relative agli adempimenti relativi alla pubblicazione di atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici, di cui agli artt. 26 e 27 del D.Lgs. 33/2013".

34.3. Responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti

L'art. 10 del D.Lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016 stabilisce che il P.T.P.C. debba indicare in apposita sezione i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Occorre precisare che per responsabile della produzione dei dati si intendeva identificare i soggetti a conoscenza dei dati e delle informazioni da pubblicare, mentre per responsabili della pubblicazione dei dati si intendeva identificare gli operatori da abilitare per l'utilizzazione delle applicazioni software di pubblicazione e per le altre tipologie di pubblicazione in Amministrazione trasparente.

Necessita, quindi, ridefinire la terminologia utilizzata come segue:

- Responsabile della trasmissione dei documenti, delle informazioni e dei dati, si intendono i soggetti a conoscenza dei dati e delle informazioni da pubblicare;
- Responsabili della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati, si intendono gli operatori abilitati per l'utilizzazione delle applicazioni software di pubblicazione e per le altre tipologie di pubblicazione in Amministrazione trasparente.

Stante quanto esposto in sede di analisi del contesto interno, ciascun Dirigente, al fine di garantire i flussi di pubblicazione ha ritenuto di coinvolgere più dipendenti, per cui risulta impraticabile la distribuzione dei nominativi per ciascun obbligo di pubblicazione.

Ne consegue la scelta di redigere un documento autonomo (Allegato M) contenente l'elenco dei nominativi dei predetti responsabili.

Tale elenco, con il presente Piano, è stato oggetto di aggiornamento a seguito della riorganizzazione dell'Ente e della cessazione di alcuni rapporti di lavoro.

34.4. La gestione dei flussi di pubblicazione

Si deve sottolineare che il percorso di attuazione del principio di cui trattasi ha evidenziato ed evidenza dei punti di criticità rappresentati, da un lato, dai molteplici adempimenti pubblicitari, talora ridondanti e ripetitivi, anche dopo il D.Lgs. 97/2016, che impattano con una scarsità di mezzi e risorse umane, strumentali e finanziarie, per i quali si richiede per legge invarianza zero, e dall'altro, la presenza, di fattori culturali ed ambientali, sia interni che esterni, che manifestano resistenze e convenienze al cambiamento.

La prima annualità del P.T.T.I. 2014-2016 è stata orientata alla costruzione, realizzazione e messa a regime dell'impianto della sezione "Amministrazione Trasparente", mediante la gestione di un sistema di governance del cambiamento gestito dalla Segreteria Generale e dal Settore Sistemi Informativi, mediante una preventiva ricognizione di quanto già pubblicato in ossequio alle norme previgenti ed una successiva ridefinizione del modello organizzativo e strutturale idoneo a pubblicare tutte le informazioni richieste dal D.Lgs. 33/2013.

La ricaduta organizzativa per l'attuazione degli obblighi di trasparenza ha avuto un notevole impatto, per ridurre il quale si è scelto di predisporre specifici applicativi software per talune tipologie di dati (art. 1, comma 32, L. 190/2012; artt. 15, 23, 26-27 e 39 del D.Lgs. 33/2013).

A seguire, negli anni successivi si è provveduto ad allestire le sezioni di archivio, ora abrogate dal D.Lgs. 97/2016, ed al restyling di talune sottosezioni, come quella relativa a Bandi di gara e contratti per aumentare il livello di visibilità e fruizione.

A far data da novembre 2018 è stato implementato un nuovo software di gestione degli atti (SFERA) che consente degli automatismi di pubblicazione in amministrazione trasparente, relativamente ai dati ed alle informazioni da pubblicare ai sensi dei precitati articoli, con eliminazione degli applicativi di cui sopra.

L' allegato G al presente Piano rende conoscibili le scelte interpretative ed operative che governano le modalità di adempimento degli obblighi pubblicitari di cui al decreto in parola, come da ultimo modificato, unitamente alle circolari interne succitate.

Il principio generale di trasparenza, nella sua accezione di accessibilità totale, di cui sopra, trova il suo principale strumento di attuazione nella pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati relativi all'Ente e alla sua attività sul sito istituzionale.

Il sito web istituzionale rappresenta il veicolo principale di comunicazione dell'Ente, accessibile a tutti e gratuito, mediante il quale garantire una informazione trasparente del proprio operato, promuovere un rapporto diretto con cittadini, imprese ed altre pubbliche amministrazioni, pubblicizzare e consentire l'accesso ai propri servizi on-line.

L'Ente, come sopra ricordato, nella propria home page riporta l'indirizzo di posta elettronica certificata, nonché tutte le informazioni di interesse per i cittadini e gli stakeholder relative alle funzioni esercitate, agli organi di governo, all'organizzazione dell'ente, con specificazione delle strutture, dei responsabili, dei procedimenti di competenza e della modulistica messa a disposizione dell'utenza dell'ente, orari di apertura e di ricevimento degli uffici nonché e-mail dei

dipendenti.

L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 33/2013 ha comportato un cambiamento organizzativo del sito internet ed il coinvolgimento sinergico dei Dirigenti e degli uffici interni per l'attuazione dei nuovi obblighi di pubblicità.

Circa le misure, i modi e le iniziative per l'attuazione degli obblighi previsti dal D.Lgs. n. 33/2013, il P.T.T.I. 2013-2016 aveva già scontato l'implementazione, all'interno del sito istituzionale, dell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" secondo il modulo organizzativo di cui all'Allegato al D.Lgs. n. 33/2013, con i contenuti suddivisi in sotto sezioni di primo e secondo livello.

Tale modulo organizzativo, in sede di modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016, non è stato modificato, per cui l'Allegato G rimane fedele alla precedente impostazione.

In attuazione dei precedenti programmi si è stata avviata la pubblicazione delle determinazioni dirigenziali all'Albo Pretorio on-line, previa integrazione tra il software di redazione degli atti ed il software di pubblicazione all'Albo, nonché ai decreti presidenziali, a seguito dell'individuazione dei nuovi organi provinciali di cui alla L. n. 56/2014.

Nel corso del 2016, entro i termini previsti, si è proceduto alla riorganizzazione della sezione Amministrazione trasparente e al recepimento delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016.

34.5. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi

L'assolvimento degli obblighi di trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013 comporta il coinvolgimento di tutto l'apparato amministrativo dell'Ente ed in primis dei Dirigenti.

L'Ufficio Trasparenza e Anticorruzione dell'Area Affari Generali e Sistemi Informativi si occupa del coordinamento amministrativo delle attività necessarie ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi amministrativi.

Il coordinamento di cui sopra ha portato alla elaborazione delle circolari interne, precitate nonché alla realizzazione ed implementazione a regime di appositi moduli software idonei a consentire degli automatismi di pubblicazione dei dati e delle informazioni nonché l'aggancio ai sistemi informativi per la gestione documentale degli atti.

Con l'applicativo SFERA si evolve la pubblicazione automatica dei dati e delle informazioni di cui all'art. 1, comma 32, della L. n. 190/2012, come integrati dalla stessa Autorità, giusta deliberazione n. 26 del 22.5.2013 e successivo comunicato del Presidente del 13.6.2013.

34.6. Obiettivi strategici in materia di trasparenza

L'art. 10 del D.Lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016 stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, come indicato al punto 12 del presente Piano, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi ed individuali, vedi Tabella obiettivi e collegamento con il Piano della performance.

La traduzione in obiettivi organizzativi ed individuali è necessariamente collegata con il Piano della performance. Come noto il “Piano della performance”, di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009, non si applica agli enti locali per effetto dell'art. 16 dello stesso decreto, in quanto previsto per le sole amministrazioni statali.

Per gli Enti locali e, quindi, per la Provincia di Padova, il Piano della performance è costituito dal “Piano Esecutivo di Gestione” e dalle schede previsionali di rilevazione del “Risultato di Settore”, approvate annualmente dal Presidente della Provincia.

- Il Piano Esecutivo di Gestione, contiene la previsione di: obiettivi strategici, progetti intersettoriali e condivisi relativi ad obiettivi strategici; ed “obiettivi relativi ad attività consolidate”. Per obiettivo strategico si è inteso individuare un obiettivo di particolare rilevanza rispetto ai bisogni e alle attese del territorio in coerenza con le finalità che con l'azione di governo si intendono perseguire. Si tratta di obiettivi a valore aggiunto che intendono caratterizzare e qualificare l'azione amministrativa dell'Ente, ciascuno dotato di indicatore di risultato, di azioni e tempi di realizzazione nonché delle risorse assegnate.
- il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'amministrazione nel suo complesso e delle strutture, indicato come “Rilevazione Risultato di Settore”, approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 158 del 06.07.2010, prevede l'utilizzazione di dodici indicatori obbligatori e due facoltativi, quali elementi di giudizio, al fine di assicurare un organico collegamento tra programmazione, controllo di gestione e sistema di valutazione, come di seguito strutturata:
 - quattro indicatori riguardano la realizzazione di obiettivi dell'Ente nel suo complesso, con venti punti disponibili complessivamente;
 - due indicatori uguali per tutti i Settori, che riguardano la percentuale di realizzazione del Piano Esecutivo di gestione e di realizzazione di obiettivi speciali fissati dal Presidente della Provincia, con sessanta punti disponibili complessivamente;
 - sei indicatori proposti dal dirigente per il proprio Settore, con venti punti disponibili complessivamente;
 - due indicatori facoltativi proposti dal dirigente e connessi a benefici o miglioramenti che si intendono ottenere a seguito di modifiche organizzative o di processo nonché livelli di efficienza, con dieci punti disponibili complessivamente.
- a completamento del sistema, con decreto del Presidente n. 124 del 30.08.2019, è stato approvato il nuovo sistema di misurazione della performance individuale e i criteri di distribuzione del compenso incentivante la produttività collettiva per il personale provinciale, della retribuzione di risultato dei dirigenti, degli esperti ad alta specializzazione e dei titolari di posizione organizzativa.

L'utilizzazione dei predetti strumenti di programmazione concretizza il “Ciclo di gestione della performance dell'Ente” in quanto contengono:

- la definizione e l'assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei risultati attesi e degli indicatori di risultato;
- il collegamento tra obiettivo assegnato e risorse messe a disposizione per il raggiungimento del medesimo;
- la misurazione della performance di amministrazione, di Settore ed individuale;
- l'utilizzo di sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- la rendicontazione dei risultati conseguiti agli organi di indirizzo politico-amministrativo agli organi di vertice dell'amministrazione, ai competenti organismi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti ed ai destinatari dei servizi.
- la rendicontazione dei risultati di cui sopra sarà, inoltre, accompagnata dal parere dell'O.I.V. per l'accertamento del grado di realizzazione del Peg e del risultato di Settore.

In questo contesto assume un ruolo fondamentale l'O.I.V., disciplinato con deliberazioni della Giunta provinciale n. 182 del 11.07.2012 e n. 196 del 04.11.2013 cui sono assegnate le seguenti funzioni:

- a) promuove ed attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità;
- b) verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel P.T.P.C. e quelli indicati nel Piano della performance come sopra delineato, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori;
- c) monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione della performance, organizzativa e individuale, della trasparenza e integrità dei controlli interni, ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- d) utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati;
- e) esprime un parere sulla Relazione sulla performance, ossia la relazione a consuntivo per l'accertamento del grado di realizzazione del PEG e del Risultato di Settore;
- f) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida della CIVIT.

34.7. Uffici e Dirigenti coinvolti per l'adempimento agli obblighi di pubblicazione

Tutti i dirigenti dell'Ente sono stati coinvolti e sensibilizzati, in ordine alle modalità di pubblicazione dei dati e delle informazioni, secondo le responsabilità indicate nell'Allegato F del presente Piano e sulla base delle circolari interne prodotte negli anni dal 2013 al 2016. Non ci sono sostanziali modifiche al programma già approvato.

34.8. Accesso civico

Il D.Lgs. 97/2016, nel novellare il D.Lgs. 33/2013, attua il passaggio dalla disciplina degli obblighi di pubblicità alla disciplina del diritto di accesso civico e degli obblighi di trasparenza. Pertanto, sono da considerare "pubblici" non solo i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, ma anche quelli oggetto di accesso civico, nella nuova disciplina del modificato art. 5 del D.Lgs. 33/2013.

La nuova disciplina dell'accesso civico ne estende il contenuto originario, stabilendo che "chiunque" può, senza che sia richiesta alcuna legittimazione soggettiva e senza alcun obbligo di motivazione:

- di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati che la pubblica amministrazione è tenuta a pubblicare per legge e che non risultano pubblicati;
- di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti.

Ciò premesso, il successivo art. 5-bis, stabilisce delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico, ivi tassativamente elencati. Altro limite è dato dalla presenza di controinteressati che determina l'avvio di una sub-procedura.

Per rendere immediatamente fruibile l'esercizio del diritto di accesso agli utenti, secondo la nuova disciplina del diritto di accesso civico, è stata aggiornata ed adeguata la relativa pagina nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione Altri contenuti-accesso civico, recante una descrizione dell'istituto, le modalità di accesso e la modulistica utilizzabile a seconda della tipologia di accesso e con l'indicazione delle caselle di posta elettronica per gli invii delle richieste.

Internamente si è provveduto a dare tempestiva comunicazione ai dirigenti e dipendenti mediante nota informativa n. 99291 di prot. del 20.07.2016.

34.9. Iniziative di comunicazione della trasparenza

La libertà di accesso totale di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, da parte di chiunque, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., è garantita per il tramite dell'accesso civico e tramite la pubblicazione dei predetti dati, documenti ed informazioni concernenti l'organizzazione e le attività della pubblica amministrazione e le modalità per la loro realizzazione.

La conoscibilità del diritto di accessibilità e conoscibilità viene portato a conoscenza degli stakeholder interni ed esterni con le seguenti modalità:

- pubblicazione del P.T.P.C. nella sezione Amministrazione trasparente e nelle rete intranet provinciale;
- comunicazione, via mail, a tutti i dipendenti dell'approvazione e pubblicazione del Piano;
- organizzazione giornata della trasparenza;

- circolari interne per uniformare l'azione di pubblicazione di dati ed informazioni;
- formazione ai dipendenti sulle modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza e sul diritto di accesso civico.

34.10. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza

Il Responsabile della trasparenza, direttamente o per il tramite del proprio ufficio, esercita un controllo sull'adempimento degli obblighi, con controlli a campione, tesi a verificare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché la verifica del rispetto della tempistica di aggiornamento.

I Dirigenti sono chiamati ad adempiere agli obblighi di monitoraggio di cui al presente Piano, declinati nella “Tabella monitoraggi”. Al fine dell'adempimento degli obblighi in parola e per garantire il regolare flusso dei dati e delle informazioni da pubblicare in Amministrazione trasparente ciascun Dirigente ha nominato i Responsabili della produzione ed i Responsabili della trasmissione e i responsabili della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati (Allegato M).

L'O.I.V. è chiamato, dall'art. 44 del D.Lgs.n. 33/2013 e s.m.i. a verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel P.T.P.C. e quelli indicati nel ciclo della performance nonché l'adeguatezza degli indicatori, come indicato al precedente punto 32.6.

Fermo restando la responsabilità dei Dirigenti in ordine all'attuazione degli obblighi di pubblicità di cui al D.Lgs. 33/2013 e s.m.i. e al presente P.T.P.C., il Responsabile della trasparenza attua le seguenti azioni di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza:

- verifiche a campione sulla:
 - ✓ regolarità delle pubblicazioni e sul rispetto delle scadenze di pubblicazione e dei relativi aggiornamenti, come indicati nell'Allegato H;
 - ✓ completezza e veridicità dei dati pubblicati;
 - ✓ conformità degli atti pubblicati ai documenti originali in possesso dell'amministrazione;
- recepimento e gestione delle richieste di accesso civico, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.;
- effettua le opportune segnalazioni, ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., all'organo di indirizzo politico, all'O.I.V., all'ANAC e, nei casi più gravi, all'Ufficio di disciplina, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

35. Sezione Altri contenuti - Dati ulteriori

In relazione all'attività istituzionale espletata ed in funzione dell'obbligo di cui all'art. 1, comma 9, lett. f) della L. n. 190/2012, e nell'ottica di un'amministrazione sempre più trasparente, sono in pubblicazione i seguenti ulteriori dati e d informazioni:

- accesso civico;
- registro degli accessi;
- dati sul sistema della responsabilità disciplinare, contenente in forma aggregata numero di procedimenti disciplinari avviati e conclusi, dati sulle impugnazioni, eventuale rapporti con procedimenti penali; i dati devono essere trasmessi per la pubblicazione dal Settore Risorse Umane, con cadenza annuale;
- stato di attuazione del Piano di utilizzo del telelavoro;
- giornata della trasparenza;
- catalogo dei dati, delle banche dati e dei relativi metadati;
- obbiettivi di accessibilità;
- atti del Comitato Unico di Garanzia.