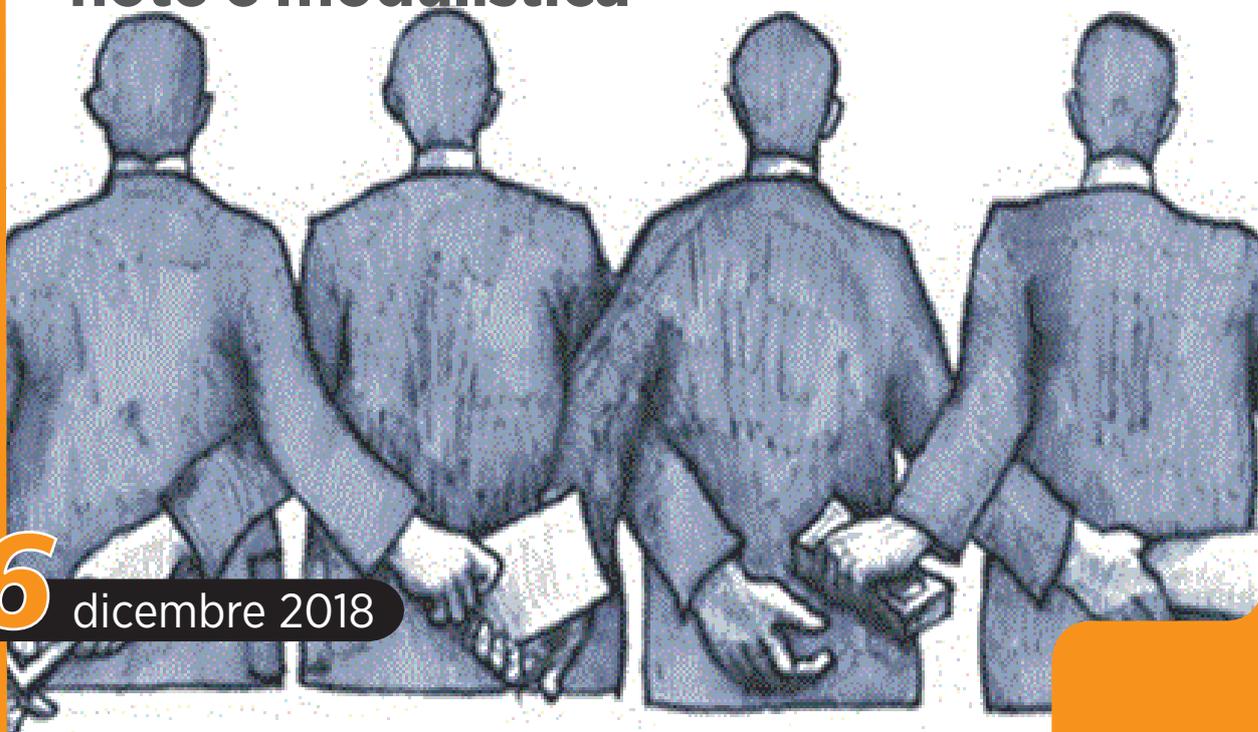


Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione

LE NOVITÀ DI INTERESSE PER GLI ENTI LOCALI

Istruzioni tecniche, linee guida,
note e modulistica



16 dicembre 2018

A cura di:

Stefania Dota – Vice Segretario Generale; **Maria Rosaria Di Cecca** –
Responsabile Ufficio Affari Istituzionali

in collaborazione con:

Alessia Adamo, Alessandro Gasbarri, Michele Solla, esperti ANCI della materia;
Pietro Paolo Mileti, Enrico Piva, rappresentanti ANCI nel tavolo tecnico di
lavoro dell'ANAC per la predisposizione della parte speciale.

INDICE

PREMESSA.....	5
PARTE GENERALE	7
1. ADOZIONE ANNUALE DEI PTPCT.....	7
2. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)	7
2.1 Ruolo e poteri del RPCT	7
2.2 Le indicazioni dell’Autorità nei Piani nazionali anticorruzione e nei relativi aggiornamenti.....	9
2.3 I rapporti fra ANAC e RPCT	9
2.4 Requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica del RPCT ..	10
2.5 La revoca del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e le misure discriminatorie nei suoi confronti.....	10
2.6 Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati	13
3. I CODICI DI COMPORTAMENTO	13
4. IL PANTOUFLAGE.....	14
5. LA ROTAZIONE.....	17
PARTE SPECIALE – APPROFONDIMENTI	19
1. LE PROCEDURE DI GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DEI FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE DI COESIONE.....	19
1.1 Individuazione degli interventi.....	20
1.2 La gestione e il controllo: le Autorità preposte	21
1.3 Gli organismi intermedi.....	26
1.4 Indicazioni conclusive	29
1.5 Il sistema della trasparenza nella gestione dei fondi strutturali e nazionali di coesione.....	30
1.6 Le Politiche di Coesione finanziate con il Fondo di Coesione	32
2. GESTIONE DEI RIFIUTI	34
2.1 Il processo di pianificazione.....	36

2.2 Rilascio delle autorizzazioni.....	39
2.3 Affidamenti – Assetto amministrativo – Analisi del contesto	41
2.4 Affidamento a regime (effettuati dall’Autorità dell’Ambito).....	43
3. SEMPLIFICAZIONE PER I PICCOLI COMUNI	46
3.1 Le nuove proposte di semplificazione.....	46

PREMESSA

Il 21 novembre 2018 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato, con la Delibera n. 1074 l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione¹.

Il Piano Nazionale Anticorruzione costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente. In continuità con una prassi ormai consolidata, anche per l'Aggiornamento 2018, l'ANAC ha scelto di svolgere approfondimenti su specifiche realtà amministrative e specifici settori di attività.

L'Aggiornamento 2018 al PNA è pertanto suddiviso in:

- ✓ una **Parte generale**, che fornisce indicazioni valide per tutte le Amministrazioni tenute ad adottare i Piani Triennali della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT);
- ✓ una **Parte speciale - Approfondimenti**, che quest'anno riguarda:
 - I. Agenzie fiscali;
 - II. Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione;
 - III. Gestione dei rifiuti;
 - IV. Semplificazione per i piccoli Comuni.

Per la redazione degli approfondimenti, l'ANAC ha costituito appositi tavoli tecnici di lavoro cui l'ANCI ha collaborato attivamente con propri rappresentanti per le parti III e IV, riuscendo ad ottenere importanti risultati positivi per le amministrazioni locali. In particolare, l'Associazione è stata coinvolta nella predisposizione delle sezioni riguardanti le semplificazioni per i piccoli Comuni e la gestione dei rifiuti.

Al fine di proseguire la sua attività di sostegno alle amministrazioni locali nell'attuazione della complessa normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, l'ANCI propone una prima analisi delle tematiche di interesse per gli enti locali contenute nel nuovo Aggiornamento, fornendo utili indicazioni ai Comuni per la redazione dei PTPCT 2019-2021 e per l'attuazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e

¹ Alla Delibera n. 1074 sono allegati la Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 sulla corretta interpretazione dei compiti del RPCT nonché i Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT.

prevenzione della corruzione. Saranno pertanto oggetto delle presenti Linee Guida le sezioni II, III e IV della Parte speciale.

Al fine di consentire una lettura integrata del presente documento e dell'Aggiornamento 2018 al PNA, ciascun paragrafo del presente elaborato riporterà l'indicazione del corrispondente paragrafo dell'Aggiornamento.

PARTE GENERALE

1. ADOZIONE ANNUALE DEI PTPCT (§ 3 PNA 2018)

In linea con i contenuti del comunicato del Presidente ANAC del 16 marzo 2018, l'Aggiornamento chiarisce che:

- le amministrazioni sono tenute ad adottare, entro il 31 gennaio di ciascun anno, un nuovo completo PTPCT, che include anche una apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio;
- le amministrazioni non possono procedere attraverso rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi all'aggiornamento dei PTPCT, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo dei Piani adottati;
- l'omessa adozione di un nuovo PTPC è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, comma 5, lettera del DL n. 90/2014, convertito con modificazioni in Legge n. 114/2014 il quale testualmente recita *“salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.”*

2. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

2.1 Ruolo e poteri del RPCT (§ 4 PNA 2018)

Rispetto al ruolo e ai poteri del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), l'ANAC richiama i contenuti della deliberazione n. 840 del 2 ottobre 2018 di cui si riporta di seguito una sintetica analisi.

In merito alla definizione dei poteri del RPCT in caso di segnalazione, diversa da quella di un *whistleblower*, o in materia di inconfiribilità/incompatibilità, l'ANAC prende a riferimento le seguenti prescrizioni normative:

- l'articolo 1, comma 10, della Legge n. 190/2012, il quale stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero

quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

- l'articolo 43 del D.lgs. n. 33/2013, come integrato e modificato dal D.lgs. n. 97/2016, il quale assegnando al RPCT anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuisce a tale soggetto *“un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate [...]”*.

In relazione ai due articoli di legge, la citata deliberazione ANAC, in merito ai poteri che il RPCT può esercitare nell'ambito delle funzioni di verifica e controllo attribuite dalla legge afferma quindi che:

- al RPCT è assegnato un obiettivo generale consistente nella predisposizione e nella verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un ente, pertanto il cardine dei poteri del RPCT è centrato proprio sul prevenire la corruzione per il contrasto dell'insorgenza di fenomeni corruttivi, intesi in senso ampio, e sulla verifica che ad essi sia stata data attuazione effettiva e pertanto i poteri di controllo e di verifica di quanto avviene nell'amministrazione sono funzionali a tale obiettivo;
- il RPCT, nell'esercizio delle proprie funzioni - secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed effettività, rispetto allo scopo delle norme richiamate - non può svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione, né esprimersi sulla regolarità tecnica o contabile di tali atti, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti sia all'interno, sia all'esterno dell'amministrazione.

L'aggiornamento 2018 precisa che nel caso in cui il RPCT sia anche titolare o componente di organi con funzioni di controllo, occorre mantenere ben distinti l'esercizio dei poteri di entrambe le funzioni, pertanto l'Autorità ravvisa una incompatibilità tra il ruolo di RPCT e quello di componente o di presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), dell'Organismo di vigilanza (ODV) o del Nucleo di valutazione.

2.2 Le indicazioni dell’Autorità nei Piani nazionali anticorruzione e nei relativi aggiornamenti (§ 4.1 PNA 2018)

In questa sezione sono richiamate una serie di indicazioni già fornite dall’ANAC con l’Aggiornamento al PNA 2015, al PNA 2016 e al PNA 2017 che di seguito si elencano:

✓ *Aggiornamento 2015 al PNA*

Utilità di introdurre nel Codice di Comportamento integrativo delle amministrazioni uno specifico dovere di collaborare attivamente con il RPCT, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare (cfr. Legge n. 190/2012, articolo 1 c. 9, lett. c) sugli “*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza del Piano*”);

✓ *Aggiornamento 2016 al PNA*

Rafforzamento del ruolo e della struttura organizzativa a supporto del RPCT, anche alla luce delle altre e rilevanti competenze attribuite a tale soggetto dal d.lgs. 97/2016.

Individuazione nel RPCT del soggetto più idoneo a sollecitare l’individuazione del soggetto preposto all’iscrizione e all’aggiornamento dei dati (RASA) e a indicarne il nome all’interno del PTPCT.

✓ *Aggiornamento 2017 al PNA*

Precisazioni sul procedimento di revoca del RPCT e sulla formazione dell’elenco dei Responsabili presso l’Autorità, con la specifica che l’elenco tenuto dall’ANAC ha solo fini ricognitivi, restando fermo pertanto l’obbligo di indicare il nominativo del RPCT nel PTPCT e sul sito dell’amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione”.

2.3 I rapporti fra ANAC e RPCT (§ 4.2 PNA 2018)

L’Aggiornamento 2018 al PNA fa esplicito riferimento al Regolamento in materia adottato dall’ANAC con deliberazione n. 330 del 29 marzo 2017.

In particolare, tale Regolamento stabilisce che:

- è al RPCT dell’amministrazione che l’ANAC si rivolge per comunicare l’avvio del procedimento di vigilanza di cui al richiamato art.1, c. 2, lett. f), della l. 190/2012.

Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile per l'avvio del procedimento;

- è al RPCT che l'Autorità si rivolge qualora nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 del d.lgs. 33/2013 rilevi l'esistenza di fattispecie sanzionabili ai sensi dell'art. 47 dello stesso decreto, per conoscere le motivazioni del mancato adempimento. Spetta pertanto al RPCT verificare se l'inadempimento dipenda eventualmente dalla mancata comunicazione da parte dei soggetti obbligati trasmettendo, ove ricorra questa ipotesi, i dati identificativi del soggetto che abbia omesso la comunicazione.

2.4 Requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica del RPCT (§ 5 PNA 2018)

L'Autorità fornisce ulteriori indicazioni per la scelta del RPCT chiarendo che, per la sua nomina, l'amministrazione deve considerare quali cause ostative allo svolgimento e al mantenimento dell'incarico le condanne in primo grado di cui all'art. 7, c. 1, lett. da a) ad f) del d.lgs. n. 235/2012 nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione, in particolare quelli richiamati dal d.lgs. n. 39/2013.

Inoltre, l'Autorità precisa che, nel caso in cui l'Amministrazione venga a conoscenza di tali condanne, è tenuta alla revoca dell'incarico di RPCT.

Infine, l'Aggiornamento, nel richiamare la Delibera del 2 ottobre 2018, n. 841, precisa che non ritiene opportuno attribuire il ruolo di RPCT agli avvocati iscritti all'albo speciale delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

2.5 La revoca del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e le misure discriminatorie nei suoi confronti (§ 6 PNA 2018)

L'Aggiornamento 2018 rimanda al *“Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione”* adottato dall'ANAC con deliberazione n. 675 del 18 luglio 2018.

Si segnalano di seguito i principali aspetti in materia.

2.5.1 Intervento dell'Autorità sulla revoca del RPCT e sulle misure discriminatorie: la richiesta di riesame

Tra i poteri in capo all'ANAC figura anche la possibilità, in caso di revoca dell'incarico del RPCT, di richiedere all'amministrazione che ha adottato il provvedimento di revoca il riesame della decisione nel caso in cui l'Autorità ritenga che la revoca sia correlata alle attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione.

L'Autorità, inoltre, può richiedere il riesame di atti adottati nei confronti del RPCT in caso rilevi che essi contengano misure discriminatorie a causa dell'attività svolta dal RPCT per la prevenzione della corruzione.

Gli aspetti di competenza dell'Autorità sui procedimenti di revoca del RPCT derivano dal combinato disposto dell'art. 1, commi 7 e 82, della l. n. 190/2012 e dell'art. 15, c. 3, del d.lgs. n. 39/2013.

L'Autorità chiarisce che occorre fare una distinzione tra:

- i provvedimenti di revoca del RPCT
- le misure discriminatorie adottate nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni.

La *revoca*, pur potendo essere considerata una misura discriminatoria, può essere oggetto di riesame ai sensi della specifica disciplina di cui all'art. 1, c. 82, della l. 190/2012 e all'art. 15, c. 3, del d.lgs. 39/2013.

Per le *altre misure discriminatorie*, invece, occorre riferirsi all'art. 1, c. 7, della l. 190/2012, ultimo periodo, nonché a quelle indicate all'art. 2, co. 2 quater della legge 30 novembre 2017, n. 179, quali, ad esempio, demansionamento, licenziamento, trasferimento, o altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

2.5.2 Procedimento di riesame della revoca

L'Aggiornamento 2018 al PNA chiarisce le varie fasi del processo di riesame della revoca del RPCT:

1. le amministrazioni e gli altri soggetti cui si applica la disciplina in materia di prevenzione della corruzione comunicano tempestivamente all'Autorità l'adozione degli atti di revoca del RPCT;

2. la comunicazione deve essere corredata di tutti i documenti relativi al procedimento stesso oltre ad ogni altro documento ritenuto utile a chiarire i motivi della revoca al fine di consentire l'esame da parte dell'ANAC entro i 30 giorni previsti per legge;
3. in caso di omessa comunicazione da parte dell'amministrazione, l'Autorità, fatte salve le responsabilità penali ed amministrative, può prendere in considerazione segnalazioni relative alla revoca dei RPCT e richiedere d'ufficio la comunicazione della relativa documentazione;
4. nel caso in cui rilevi una possibile correlazione tra la revoca e le attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione, l'Autorità richiede all'organo di indirizzo dell'amministrazione di provvedere al riesame del provvedimento di revoca;
5. la comunicazione del procedimento di revoca all'ANAC ne sospende l'efficacia;
6. il periodo di inefficacia della revoca si protrae fino alla data di approvazione del provvedimento conclusivo del procedimento di riesame da parte dell'amministrazione stessa;
7. le amministrazioni non possono nominare un nuovo RPCT fino alla completa conclusione del procedimento di riesame del provvedimento di revoca;
8. l'esito del procedimento di riesame è comunicato all'Autorità che ne prende atto, eventualmente ribadendo le proprie motivazioni;
9. le segnalazioni sulle revoche giunte oltre i termini di 30 giorni, sono trattate dall'Autorità nel rispetto dei termini del "*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*" del 29 marzo 2017", pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

2.5.3 Procedimento di riesame in caso di misure discriminatorie

Nel caso di riesame della revoca del RPCT a causa di misure discriminatorie, l'Autorità delinea i seguenti passaggi procedurali:

1. in caso di segnalazioni di misure discriminatorie nei confronti del RPCT quali, ad esempio, demansionamento, licenziamento, trasferimento, o altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, l'Autorità può chiedere informazioni all'organo di indirizzo dell'amministrazione;

2. ove l'Autorità rilevi la possibile fondatezza dell'esistenza di una correlazione tra le misure discriminatorie e l'attività svolta dal RPCT, può richiedere il riesame della revoca;
3. le amministrazioni e gli altri soggetti interessati sono tenuti a comunicare all'Autorità gli esiti del procedimento di riesame.

2.6 Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati (§ 7 PNA 2018)

A seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679² e dell'introduzione della figura obbligatoria del Responsabile della Protezione dei Dati (RPD), e in considerazione delle numerose segnalazioni giunte in tal senso, l'Autorità ha ritenuto opportuno dedicare particolare attenzione al rapporto tra RPCT e RPD.

L'Autorità chiarisce innanzitutto che le due figure, per quanto possibile, debbano essere distinte e separate.

Ad avviso dell'Autorità, infatti, la sovrapposizione dei due ruoli potrebbe rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT.

L'Autorità prefigura possibili eccezioni solo negli enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda organizzativamente non attuabile la distinzione tra le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD.

3. I CODICI DI COMPORTAMENTO (§ 8 PNA 2018)

Nel ribadire l'importante funzione svolta dai Codici di comportamento per l'attuazione della prevenzione della corruzione, l'Autorità ricorda che, ai sensi del Regolamento

² Con riguardo alla compatibilità della nuova disciplina della tutela dei dati personali con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, l'Autorità chiarisce che le amministrazioni, prima di pubblicare dati e documenti contenenti dati personali, devono verificare la sussistenza di un obbligo di pubblicazione. Inoltre, l'Autorità rammenta che la pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di un idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679 (liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza; "responsabilizzazione" del titolare del trattamento) e che sussiste sempre il dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

sull'esercizio dei poteri sanzionatori dell'ANAC, approvato con deliberazione del 9 settembre 2014, l'approvazione di codici di comportamento meramente riproduttivi del codice generale contenuto nel DPR n. 62/2013 è considerata del tutto equivalente all'omessa adozione.

L'Autorità, inoltre, annuncia che intende emanare, nei primi mesi del 2019, nuove Linee guida per l'adozione dei codici di comportamento di "seconda generazione", volte a promuovere regole di comportamento di lunga durata, sul versante dei doveri che incombono sui singoli pubblici dipendenti, in affiancamento e a supporto della complessiva strategia di riduzione del rischio corruttivo che il PTPC persegue con misure di tipo oggettivo, organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni).

Pertanto, le amministrazioni potranno procedere alla adozione dei nuovi PTPC 2019-2021 senza dover contestualmente lavorare al nuovo Codice di comportamento.

Tuttavia, l'ANAC raccomanda alle amministrazioni e ai loro RPCT di realizzare, in sede di predisposizione del PTPC 2019-2021, una "mappatura dei doveri di comportamento", valutando, per ciascuna delle misure di prevenzione, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento (tra doveri del codice nazionale e doveri del vigente codice di amministrazione) è sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti).

4. IL PANTOUFLAGE (§ 9 PNA 2018)

Il *pantouflage*, ovvero l'incompatibilità successiva, è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla l. 190/2012 che, modificando l'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ha disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

La finalità della norma è dunque duplice: da un parte, disincentivare i dipendenti dal preconstituirsì situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui entrano in contatto durante il periodo di servizio, dall'altra ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti

istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio.

In tale contesto, l'Autorità svolge una funzione sia di vigilanza che consultiva.

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza, recenti pronunce del giudice amministrativo hanno chiarito che l'ANAC può esercitare poteri ispettivi e di accertamento per singole fattispecie di conferimento di incarichi.

L'Aggiornamento cita al riguardo la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126, che rileva che il potere di accertamento dell'ANAC è espressione di una valutazione sulla legittimità del procedimento di conferimento dell'incarico che non si esaurisce in un parere ma è produttiva di conseguenze giuridiche e ha pertanto carattere provvedimentale, e dunque impugnabile dinanzi al TAR. Resta invece in capo al RPCT la competenza in merito al procedimento di contestazione all'interessato dell'inconferibilità e incompatibilità dell'incarico, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 39/2013 con la conseguente adozione delle sanzioni previste all'art. 18, c. 1, del d.lgs. 39/2013.

Per quanto riguarda la funzione consultiva, l'Autorità può esprimere pareri facoltativi in materia di autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

4.1 Ambito di applicazione

La disciplina sul divieto di pantouflage è da riferirsi:

- ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni)
- ai dipendenti degli enti pubblici economici, atteso che il d.lgs. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (come rilevato dal Consiglio di Stato).

4.2 Esercizio di poteri autoritativi e negoziali

Per poteri autoritativi e negoziali, l'ANAC intende:

- i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a.;
- i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

I dipendenti con poteri autoritativi, secondo l'Aggiornamento 2018 al PNA, sono:

- i dirigenti;

- i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000;
- coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente;
- i dipendenti che hanno comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione.

Per quanto riguarda gli enti di diritto privato in controllo, regolati o finanziati, definiti dal d.lgs. 39/2013, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 21 del medesimo decreto, l'Aggiornamento 2018 ritiene sottoposti al divieto di pantouflage gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali mentre ne sono esclusi i dipendenti e i dirigenti ordinari, in quanto il citato art. 21 fa riferimento solo ai titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013.

4.3 Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione

L'Autorità definisce quali soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione:

- le società, le imprese, gli studi professionali;
- i soggetti che, pur se formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione.

4.4 Sanzioni

Il regime sanzionatorio conseguente alla violazione del divieto di pantouflage consiste in:

1. nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del divieto;
2. preclusione della possibilità, per i soggetti privati che hanno conferito l'incarico, di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi;
3. obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati per lo svolgimento dell'incarico.

Come ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del Codice dei contratti pubblici, le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli

atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

La verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante.

L'Autorità, infine, rileva la difficoltà di stabilire quale sia l'organo deputato a svolgere il procedimento per l'applicazione delle sanzioni.

L'Autorità, poi, suggerisce di prevedere nei PTPCT una specifica misura che obbliga il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma. A tal proposito, sarebbe opportuno che il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnali tale violazione all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

5. LA ROTAZIONE (§ 10 PNA 2018)

L'aggiornamento 2018 al PNA si concentra in particolar modo sulla rotazione "straordinaria" (cfr. PNA 2016 § 7.2.3) da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi.

Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. n. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. 1-quater, secondo cui *«I dirigenti di uffici dirigenziali generali provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva»*.

Al fine di valutare l'applicabilità della misura, l'amministrazione è tenuta a verificare la 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, c. 1, lett. 1-quater del d.lgs. n. 165/2001.

La valutazione della condotta del dipendente da parte dell'Amministrazione è un elemento imprescindibile per poter procedere all'applicazione della misura della rotazione straordinaria. A tal fine, assume particolare rilievo l'individuazione del momento del procedimento penale in cui deve essere svolta la valutazione. Secondo l'ANAC tale momento coincide con la conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio (artt. 405-406 e sgg. codice procedura penale) del pubblico ministero al termine delle indagini preliminari, ovvero di atto equipollente (ad esempio, nei procedimenti speciali, dell'atto che instaura il singolo procedimento come la richiesta di giudizio immediato, la richiesta di decreto penale di condanna, ovvero la richiesta di applicazione di misure cautelari). Come rilevato dall'Autorità nel corso della propria attività istruttoria, in molti casi i dipendenti non comunicano la sussistenza di procedimenti penali a loro carico. Al riguardo, pertanto l'Aggiornamento al PNA consiglia di introdurre nei codici di comportamento integrativi delle amministrazioni l'obbligo per i dipendenti di comunicare la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali.

L'amministrazione è tenuta alla revoca dell'incarico dirigenziale ovvero al trasferimento del dipendente ad altro ufficio nel momento in cui, all'esito della valutazione effettuata, rilevi che la condotta del dipendente oggetto del procedimento penale o disciplinare sia di natura corruttiva (art. 16, co. 1, lett. l- quater, d.lgs. 165/2001).

Il provvedimento che dispone la rotazione "straordinaria" deve sempre essere adeguatamente motivato.

La rotazione straordinaria produce i seguenti effetti a seconda del ruolo del soggetto interessato:

- personale dirigente: revoca dell'incarico dirigenziale (motivo per cui la legge prevede una motivazione rafforzata) e, se del caso, l'attribuzione di altro incarico;
- personale non dirigenziale: assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio.

In assenza di una chiara individuazione dei reati a seguito dei quali si debba procedere con la rotazione straordinaria, l'Aggiornamento 2018 preannuncia l'emanazione di una specifica delibera da parte dell'Autorità.

PARTE SPECIALE – APPROFONDIMENTI

1. LE PROCEDURE DI GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DEI FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE DI COESIONE (§ II PNA 2018)

La straordinaria rilevanza economica delle somme gestite dai Ministeri e dalle Regioni nell'ambito dei programmi europei, Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR), e degli strumenti nazionali (Piani operativi, Piani stralcio, Patti per lo sviluppo) impone un attento monitoraggio della spesa affinché l'allocazione delle risorse finanziarie avvenga nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria.

I sistemi di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) dei programmi comunitari prevedono lo sviluppo di un vasto e articolato sistema di misure antifrode, che includono anche azioni concernenti l'anticorruzione. Questi sistemi rappresentano un importante strumento per prevenire, individuare e contrastare fenomeni di frode e/o corruttivi.

Tuttavia, come risulta anche da fatti di cronaca, residuano margini in cui l'attività, esposta a pressioni indebite proprio per le ingenti risorse finanziarie disponibili, può essere oggetto di fenomeni corruttivi.

Le principali aree di analisi dell'approfondimento sono:

- a) l'individuazione degli interventi e l'assegnazione delle risorse, fase propedeutica alle altre e caratterizzata da un elevato grado di complessità anche in ragione della compresenza di decisioni di indirizzo politico e di tipo tecnico - amministrativo;
- b) la gestione e il controllo, fase in cui rilevano le attività delle Autorità individuate dal Regolamento 1303/2013/UE che gestiscono il processo di assegnazione dei finanziamenti, la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo dei progetti;
- c) l'attività degli Organismi Intermedi, cui spetta lo svolgimento di significative attività loro assegnate dalle Autorità di Gestione e dalle Autorità di controllo.

Nei paragrafi che seguono sono riportate, in maniera sintetica, le misure organizzative di prevenzione della corruzione individuate a titolo esemplificativo nell'Aggiornamento 2018 al PNA, per ciascun aspetto delle procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, illustrate e brevemente commentate allo scopo di fornire alle amministrazioni indicazioni ed orientamenti di supporto alla elaborazione del PTPCT.

1.1 Individuazione degli interventi (§ 1.1 PNA 2018)

L'Accordo di Partenariato dettaglia per ognuno dei Fondi, per ogni Regione e per ognuno degli Obiettivi tematici fissati a livello europeo, le priorità nazionali, le modalità di attuazione e l'allocatione dei finanziamenti. La limitata qualità della progettazione di alcuni interventi ovvero la selezione di progetti "non maturi" da parte delle amministrazioni ha inciso sul successo della strategia alla base della programmazione.

INDIVIDUAZIONE DEGLI INTERVENTI		
FASI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	POSSIBILI MISURE
1. Individuazione e progettazione degli interventi	<ul style="list-style-type: none">- Scelte improprie nella selezione di progetti, guidate da pressioni di interessi esterni non coerenti con l'attuazione degli indirizzi strategici decisi in sede di programmazione.- Ritardi nelle fasi di affidamento ed esecuzione degli interventi, concentrando quindi la spesa nelle ultime annualità disponibili del ciclo di programmazione, determinando pertanto lo spostamento di risorse, anche ingenti, verso le misure a maggior "tiraggio", dotate cioè di una più elevata capacità attuativa.- Estrema frammentazione degli interventi ed in relazione a ciò della distribuzione di buona parte delle risorse causando riflessi sia sulla qualità dei progetti sia sul potenziale innovativo dei programmi e sulla loro capacità di produrre effetti "strutturali" sul tessuto socio-economico.	<ul style="list-style-type: none">- Prestare particolare attenzione ai processi di analisi e definizione dei fabbisogni per impedire eventuali scostamenti tra i fabbisogni ed i progetti selezionati, anche mediante un adeguato e costante monitoraggio delle spese.- Creazione di stazioni appaltanti qualificate fra più enti per selezionare progetti di elevata qualità.- Costituzione di appositi 'Parco progetti' finalizzati a rendere disponibile una "riserva" di progetti, aventi ad oggetto infrastrutture materiali e immateriali a cui attingere per una più rapida ed efficace programmazione regionale e locale.- Introduzione dei Piani di Azione Coesione (PAC), quale strumento di programmazione straordinario, volto sia a definire a livello nazionale (con coordinamento a livello regionale) un nuovo programma parallelo a quello dei Fondi strutturali, sia a introdurre

		<p>strumenti e linee d'intervento con il fine di rendere più efficiente la gestione dei Fondi in corso.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento della comunicazione verso la collettività circa le politiche di coesione - Individuazione di criteri per la scelta delle proposte progettuali da porre a base della programmazione che abbiano riguardo alla dimensione complessiva (temporale ed economica) dell'intervento proposto, valorizzando altresì progetti che siano in grado di riunificare in linee di azione ampie anche una pluralità di piccoli interventi.
--	--	---

1.2 La gestione e il controllo: le Autorità preposte (§ 1.2 PNA 2018)

Il sistema di gestione e controllo dei programmi finanziati dai Fondi strutturali risponde all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile. Rispetto all'Accordo di Partenariato adottato tra la Commissione Europea e lo Stato Italiano in data 29.10.2014, sono stati dettagliati nell'Allegato II "*Elementi salienti della proposta di Si.Ge.Co. 2014-2020*", e per ciascuna struttura organizzativa Autorità di Gestione (AdG), Autorità di Certificazione (AdC), Autorità di Audit (AdA), sono state individuate le principali procedure e definiti "*strumenti idonei a garantire la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate*", auspicando, altresì, una adeguata diffusione di tali indicazioni anche nei confronti degli eventuali organismi intermedi e dei beneficiari.

LA GESTIONE E IL CONTROLLO: LE AUTORITA' PREPOSTE

FASI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	POSSIBILI MISURE
<p>1. Costituzione e composizione delle Autorità di gestione, di certificazione e di audit</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Svolgimento da parte degli stessi funzionari presso la medesima Amministrazione, in un arco temporale ristretto (ultimo triennio ad esempio), di funzioni di AdA e successivamente di attività di AdG/AdC - Assunzione contestuale da parte di soggetti cui è affidata la funzione di AdG, AdC o AdA, di incarichi di Organi Amministrativi (CdA) o di controllo (Revisore dei conti) in società beneficiarie di contributi del PO interessato; - Svolgimento, da parte di soggetti cui è stata affidata, nell'ultimo triennio, la funzione di AdG, AdC o AdA, di attività amministrative/di consulenza per conto di beneficiari finali di contributi concessi nell'ambito del PO interessato (sia pubblici che privati); - Presenza di coniuge/convivente/parente/affini entro il secondo grado di soggetti assegnatari della funzione di AdG, AdC o AdA, che ricoprono incarichi di Organi Amministrativi (CdA) o di controllo (Revisore dei conti) di società beneficiarie dei contributi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adozione di una valutazione comparativa delle competenze e dei requisiti dei soggetti cui attribuire le responsabilità di Autorità; - Rispetto delle disposizioni del d.lgs. 39/2013 in materia di incompatibilità ed inconferibilità - Definizione di procedure volte a far attestare periodicamente l'assenza di situazioni di conflitto di interesse - Rotazione, ovvero ricorso a segregazione delle funzioni, dei soggetti designati come Autorità o come loro componenti - Adozione di codici di comportamento specifici per le differenti Autorità
<p>2. Organizzazione e svolgimento delle attività delle Autorità - il ricorso all'assistenza tecnica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Indebolimento della capacità delle amministrazioni di controllare adeguatamente i processi - Riduzione delle garanzie di separazione delle 	<ul style="list-style-type: none"> - Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) per ogni amministrazione responsabile di un programma operativo, inclusi progetti formativi mirati del personale interno su diversi aspetti connessi alla gestione dei

	<p>funzioni e di terzietà nonché nella potenziale esclusione delle disposizioni applicabili ai pubblici dipendenti</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inadeguata predisposizione di misure di controllo dell'attività svolta da soggetti terzi incaricati - Predisposizione di procedure di selezione dei soggetti terzi basate su una non adeguata analisi dei fabbisogni interni dell'amministrazione e finalizzate a soddisfare esigenze ed interessi estranei al contesto nel quale l'attività tecnica deve collocarsi. Tali interessi potrebbero anche tradursi in varianti volte a sostituire periodicamente il personale (risorse tecniche) indicato in sede di offerta nella procedura di gara - Rischi di monopolio o oligopolio del mercato delle assistenze tecniche 	<p>processi ed attività della programmazione comunitaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Idonee procedure di identificazione dei fabbisogni e di programmazione degli affidamenti, al fine di garantire l'osservanza delle procedure prescritte per l'affidamento esterno di un servizio garantendo il rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e concorrenza, nonché di qualità delle prestazioni - Adeguate modalità di verifica dell'esecuzione della prestazione da parte dei soggetti terzi affidatari dei servizi di assistenza tecnica (introduzione di SLA, penali e metodologie di controllo) - Trattazione delle varianti in corso di esecuzione nel rispetto del d.lgs. 50/2016 - Adozione di Patti di integrità o protocolli di legalità attraverso i quali vincolare anche i soggetti privati al rispetto dei codici di comportamento dell'ente, prevedendo appositamente misure che concernono <i>pantouflage</i> e conflitto di interessi - Introduzione nei bandi di selezione della clausola relativa al necessario rispetto delle norme sulla trasparenza ai sensi dell'art. 2 bis, c. 3, d.lgs. 33/2013 laddove ricorrano i presupposti dimensionali dell'affidatario del servizio, in relazione al fatto che i compiti di assistenza tecnica a soggetti esterni configurano per gli stessi lo svolgimento di
--	--	--

		attività di pubblico interesse (cfr. determinazione ANAC n. 1134/2017)
<p>3. Organizzazione e svolgimento delle attività delle Autorità - lo svolgimento dell'attività</p>	<p>Selezione delle operazioni e dei progetti da finanziare non orientato da criteri oggettivi di efficienza e di riconoscimento della qualità e della capacità di attuazione, ma rispondente a logiche legate ad interessi estranei o confliggenti con il perseguimento dell'interesse primario che si intende soddisfare con la selezione</p> <p>Assenza di una metodologia rigorosa che includa appropriate misure della prevenzione corruzione e trasparenza nella valutazione dei progetti</p> <p>Carenze nella fase di verifica, dei requisiti di ammissibilità e nell'assegnazione dei punteggi di merito, di un metodo predefinito, coerente e rafforzato, e di adeguati strumenti di verifica</p> <p>Configurazione di un accreditamento statico che non preveda meccanismi comparativi e sia privo di verifiche ex ante sui presupposti richiesti per l'iscrizione ed in itinere sul mantenimento dei presupposti, ed in particolare sulla qualità performante nell'erogazione dei servizi e nell'attuazione degli interventi da parte dei soggetti accreditati</p>	<p><u>Processo di selezione</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Meccanismi di tracciabilità delle istanze nella fase di ricezione e di protocollazione, con correlata individuazione delle responsabilità, e misure volte a garantire la necessaria parità di trattamento e la riservatezza dei contenuti delle proposte medesime - Adozione di griglie di valutazione e <i>check list</i> con punteggi definiti nonché criteri di selezione predeterminati a monte ed adeguatamente dettagliati, limitando al minimo spazi per eventuali interpretazioni - Rispetto degli obblighi di pubblicità previsti dalla normativa di riferimento (si veda ad esempio l'allegato XII Reg. (CE) n. 1303/2013) nella fase di pubblicazione delle risultanze istruttorie/graduatorie <p><u>Soggetti che intervengono nel processo di selezione</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Predeterminazione specifica delle competenze dei componenti delle commissioni di valutazione - Verifica dell'assenza di conflitti di interesse - Formazione di commissioni eterogenee ed interdisciplinari

		<u>Selezione dei beneficiari/soggetti destinatari dei Fondi tramite procedura di accreditamento</u> <ul style="list-style-type: none"> - Adeguati strumenti di pubblicità legati alla fase di predisposizione degli elenchi ed ai requisiti necessari per l'iscrizione - Selezione dei soggetti attraverso adeguati avvisi pubblici, ovvero, se del caso, attraverso il principio di rotazione.
<p>4. Organizzazione e svolgimento delle attività delle Autorità - Gestione, gestione finanziaria e controllo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rischi nella gestione documentale e nei rapporti con i soggetti beneficiari durante l'attività di verifica e di ispezione - Possibile certificazione da parte dell'Amministrazione di documenti di spesa fraudolenti e che sottendono fenomeni corruttivi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Applicazione delle misure nel documento EGESIF_14-0021-00 16/06/2014 (Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate), nonché nel Regolamento Comunitario e dell'Allegato II all'Accordo di partenariato - Implementazione di un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni - Previsione di adeguati standard per le modalità di conservazione dei documenti - Implementazione di procedure e di metodologie standard, anche con il ricorso alle <i>check list</i>, per l'espletamento delle attività di verifica - Preventivo accertamento dell'assenza di conflitti di interesse in capo ai soggetti che operano le verifiche - Procedure telematiche per le fasi di certificazione della spesa - Analisi del rischio preventive con

		<p>conseguente individuazione e implementazione di possibili azioni di mitigazione dei rischi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descrizione e mappatura dei procedimenti nonché una chiara esplicitazione delle suddette misure nei PTPC delle amministrazioni di riferimento, anche attraverso l'individuazione dei responsabili delle misure stesse e di appropriati meccanismi di monitoraggio sull'attuazione delle stesse.
--	--	---

1.3 Gli organismi intermedi (§ 1.2.3 PNA 2018)

Nell'ambito della procedura di gestione dei fondi strutturali e di coesione, in relazione alla complessità dei programmi e della specificità degli obiettivi da realizzare, l'amministrazione titolare di un programma operativo può designare Organismi intermedi (OO.II) per lo svolgimento delle funzioni attribuite alle AdG e alle AdC, ai sensi degli artt. 125 e 126 del regolamento UE 17 dicembre 2013, n. 1303.

GLI ORGANISMI INTERMEDI		
FASI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	POSSIBILI MISURE
1. Gli organismi intermedi	<ul style="list-style-type: none"> - Carente sistema di controllo e monitoraggio sull'attività degli OO.II. - Carente flusso informativo nei confronti dell'amministrazione di riferimento, con conseguente difficoltà di ricostruire esattamente la procedura di finanziamento. Il presente rischio appare più elevato ove nelle convenzioni sia prevista la possibilità 	<ul style="list-style-type: none"> - Chiara definizione, negli atti di "delega", delle attribuzioni agli OO.II. e previsione di un costante monitoraggio sulle attività effettivamente realizzate dagli OO.II. - Svolgimento di controlli a campione da parte delle AdG, sulle verifiche svolte dagli OO.II., sulle domande di rimborso dei beneficiari, di cui all'art. 125, par. 4, lett. a) e 5 del

	<p>per gli OO.II. di avvalersi, a loro volta, di altri soggetti per attività di assistenza tecnica.</p>	<p>regolamento, ove le verifiche siano state affidate agli OO.II. stessi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se l'Organismo intermedio è una società <i>in house</i> dell'amministrazione delegante, l'accertamento è riconducibile all'ambito del controllo analogo esercitato dall'amministrazione pubblica, che è tenuta a verificare la conformità ai fini istituzionali delle attività poste in essere dalla società - Se gli OO.II. siano pubbliche amministrazioni o società <i>in house</i> delle AdG/AdC o in rapporto di controllo, nei PTPC o nelle misure integrative dei MOG 231, sono considerati e posti in evidenza i processi attinenti alle funzioni delegate secondo quanto previsto nei programmi operativi e nelle convenzioni stipulate con l'AdG/AdC - Trasparenza degli atti, dati e informazioni anche per quanto riguarda l'organizzazione e le attività attinenti allo svolgimento delle funzioni delegate relative alla gestione dei fondi europei - Implementazione di un sistema informativo che permetta all'AdG/AdC di disporre di tutti i dati relativi alle attività affidate - Previsione nei PTPC delle amministrazioni titolari dei programmi operativi, cui afferisce l'AdG, porre in rilievo l'attività di controllo nei confronti degli OO.II. - Previsione nei PTPC dell'amministrazione
--	---	--

		<p>titolare dei PO, di modalità di coordinamento con tutti i soggetti e le strutture coinvolti nella gestione dei fondi europei, ivi compresi gli OO.II. e i rispettivi RPCT</p> <ul style="list-style-type: none">- Nel caso in cui gli Organismi intermedi siano soggetti privati, oltre all'obbligo di espletare procedure ad evidenza pubblica per la selezione degli stessi, l'amministrazione promuove l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e di trasparenza a carico degli OO.II
--	--	---

1.4 Indicazioni conclusive (§ 1.2.4 PNA 2018)

Nel presente paragrafo l'Aggiornamento 2018 ribadisce l'importanza dell'adozione diffusa delle misure indicate nell'Allegato II dell'Accordo di partenariato, con particolare riferimento alle seguenti:

- utilizzo di procedure telematiche nei rapporti con i beneficiari;
- verifiche sistematiche del mantenimento dei requisiti di designazione delle Autorità;
- definizione di strutture di raccordo ed intesa tra le Autorità coinvolte nel processo di gestione e controllo per l'efficace trattazione delle problematiche afferenti il funzionamento del sistema medesimo e delle relative azioni di miglioramento;
- predisposizione di Manuali sulle modalità di espletamento delle attività;
- predisposizione di codici di comportamento (nelle amministrazioni pubbliche) e di misure integrative del modello 231 attinenti i comportamenti dei dipendenti (negli enti di diritto privato in controllo pubblico o comunque cui sono state attribuite funzioni amministrative o altre attività di pubblico interesse da parte delle amministrazioni), anche sulla base di specifiche Linee Guida adottate dall'ANAC con il contributo del Dipartimento e dell'Agenzia della Coesione territoriale;
- organizzazione di corsi di formazione ed aggiornamento del personale impiegato nonché di seminari, convegni e workshop per la circolazione delle informazioni e la diffusione di sistemi e *best-practice*;
- realizzazione di sistemi di *data-mining* in grado di prevenire, individuando possibili rischi di frodi (i.e. il sistema Arachne il cui utilizzo è stato raccomandato dalla CE e dal MEF IGRUE che con nota prot. 77038 del 4 ottobre 2016 evidenzia che «in assenza di specifiche funzionalità negli attuali sistemi informatici di supporto ai programmi 2014/2020, rispondenti ai requisiti dell'Allegato XIII, punto 3.A.vi) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, codeste Autorità di gestione sono invitate ad utilizzare il sistema Arachne, attraverso cui sarà assicurata la conformità alla normativa UE»);
- utilizzo di sistemi di autovalutazione del rischio di frode da parte delle AdG attuati da appositi gruppi di lavoro/ commissioni appositamente costituite.

Quale misura aggiuntiva, valevole anche per le risorse nazionali, rispetto a quanto sopra detto si indica:

- potenziamento, sulla base di appropriata analisi di rischio, dei sistemi di prevenzione contro le frodi nell'ambito delle risorse nazionali e utilizzazione del PTPC quale strumento di raccordo finale per il monitoraggio delle azioni di miglioramento individuate.

1.5 Il sistema della trasparenza nella gestione dei fondi strutturali e nazionali di coesione (§ 2.1 PNA 2018)

Il tema della trasparenza delle informazioni e dell'utilizzo dei dati concernenti la gestione dei fondi SIE è presidiato con particolare attenzione nel sistema italiano, nel quadro normativo europeo per la programmazione 2014-2020.

È stato, inoltre, identificato con maggior dettaglio – rispetto alla precedente programmazione - il livello minimo di dati da pubblicare, riferiti alle operazioni finanziate con i fondi SIE (art. 115, par. 2 e all. XII del regolamento).

La piattaforma informatica di riferimento a livello nazionale è il portale web “OpenCoesione”, attivo dal 2012 e gestito dal Dipartimento per le politiche di coesione, in cui confluiscono i dati, rielaborati, forniti dal Ministero dell'economia e finanze-Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'UE (IGRUE).

Di seguito si riportano gli elementi informativi pubblicati nel portale:

- elenco dei programmi operativi distinti in PON e POR con relativa individuazione della AdG competente
- ruolo delle amministrazioni che gestiscono o attuano i programmi operativi (programmatore/attuatore);
- fonti del finanziamento (fondi SIE, PAC, FSC)
- progetti assegnatari dei fondi europei e/o nazionali;
- beneficiari dei finanziamenti in relazione al singolo progetto;
- natura dell'intervento e settore in cui sono impiegati i fondi assegnati;
- percentuale del pagamento effettuato con riferimento al singolo progetto ed andamento della spesa sostenuta;
- data di avvio e di fine dell'operazione;
- stato di realizzazione del progetto.

Occorre inoltre considerare che, in materia di aiuti di Stato, il regolamento UE n. 651/2014 concernente le esenzioni per categoria ha, da un lato, esteso la possibilità per gli Stati di concedere aiuti alle imprese senza la preventiva notifica alla Commissione europea e dall'altro ha introdotto più stringenti obblighi di trasparenza (art. 9).

Al fine di recepire tale nuova disciplina, dal 1° luglio 2017, in attuazione dell'art. 52 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stato istituito presso il MISE il Registro nazionale degli aiuti di Stato (in sostituzione della Banca Dati Anagrafica delle agevolazioni), cui i soggetti pubblici o privati che concedono aiuti alle imprese sono tenuti a trasmettere le relative informazioni. La finalità principale del Registro, espressamente richiamata al co. 1 dell'art. 52, è quella di consentire le verifiche del rispetto del divieto di cumulo delle agevolazioni e di assolvere agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato.

Detto Registro è strutturato come segue:

- ✓ area pubblica, accessibile a chiunque
- ✓ area riservata contenente i dati riguardanti gli aiuti di cui all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'UE, compresi quelli in esenzione dalla notifica alla Commissione europea, gli aiuti de minimis (importo inferiore a 200.000 euro).

L'Aggiornamento 2018 al PNA fa due precisazioni in merito alla possibilità di integrare le pubblicazioni di cui all'articolato sistema appena descritto e gli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013:

- ✓ non sovrapposibilità delle informazioni che le stazioni appaltanti sono obbligate a pubblicare ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013, con quelle contenute in "Opencoesione", sui siti delle AdG e dei beneficiari, laddove con il finanziamento sia espletato un appalto;
- ✓ creazione di una apposita sezione all'interno di "Open Coesione" dedicata alle misure di aiuti di Stato di interventi cofinanziati, interoperabile con il Registro nazionale degli aiuti e con il registro degli aiuti di Stato agricoli, garantita dal Codice Unico di Progetto (CUP), per quanto riguarda la trasparenza dei dati relativi a *"concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati"*, secondo quanto stabilito agli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013, nel caso in cui i destinatari siano imprese, come definite nei regolamenti europei in materia di aiuti di Stato, e abbiano ricevuto aiuti

1.6 Le Politiche di Coesione finanziate con il Fondo di Coesione (§ 3 PNA 2018)

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione è lo strumento principale di promozione ed attuazione della politica nazionale di coesione territoriale. Il Fondo è volto a garantire unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale per il riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Esso si articola in un arco temporale di sette anni, coincidente con la programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea, per garantire l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'UE.

La delibera Cipe n. 25 del 10.8.2016 ha indicato l'ammontare delle risorse assegnate al Fondo per il ciclo di programmazione 2014-2020, individuando le aree tematiche e stabilendone la relativa dotazione finanziaria. La legge di Stabilità del 2015 (art. 1, co. 703, lett. c) ha previsto che per ciascuna area tematica nazionale siano progressivamente definiti, da parte della Cabina di Regia su proposta dell'Autorità Politica per la Coesione, piani operativi da sottoporre all'approvazione del CIPE, articolati in azioni ed interventi che rechino l'indicazione dei risultati attesi e dei soggetti attuatori.

L'elaborazione dei Piani operativi avviene mediante la cooperazione tra i diversi livelli di governo, anche tramite accordi o intese istituzionali. Qualora gli interventi non siano già stati individuati, in ogni Piano operativo dovranno essere previste procedure efficaci per la scelta dei progetti da realizzare, basate sull'identificazione ed applicazione dei criteri di attuazione e di verifica dei risultati conseguiti.

Come già approfondito precedentemente per i Fondi Strutturali, anche per il Fondo Nazionale di Sviluppo e Coesione, i rischi tipici e le misure per prevenirli sono quelli indicati per la fase di programmazione degli interventi, ovvero che l'individuazione dei progetti da realizzare, ove non direttamente derivanti da scelte di natura politico - strategica, sia guidata da criteri di selezione oggettivi che privilegino la qualità e un adeguato grado di definizione progettuale, pur nel rispetto di opportuni meccanismi di concorrenzialità e rotazione ove si faccia riferimento ad una esternalizzazione dell'attività di progettazione.

Riguardo l'aspetto della necessaria cooperazione tra diversi livelli di governo, nella fase attuativa delle linee di intervento individuate nella programmazione del Fondo, l'Aggiornamento richiama l'attenzione sui seguenti aspetti, di rischiosità:

- Nel caso di attuazione che coinvolge diversi livelli di governo, ciascun ente descriva nel proprio PTPC, le modalità in cui si realizza tale processo di cooperazione ed i

principali soggetti responsabili, eventualmente alle corrispondenti previsioni indicate nei PTPC degli altri enti pubblici coinvolti, analogamente a quanto indicato nell'Aggiornamento PNA 2016 nelle ipotesi di interazione tra vari livelli di governo del territorio;

- Predisposizione di adeguate misure per rendere trasparente il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nel processo decisionale ed attuativo a valle di eventuali atti politici, ivi inclusi eventualmente i rappresentanti della società civile, favorendo in tal modo la fase di monitoraggio dell'attuazione dei programmi;
- Agevolare il controllo diffuso attraverso la promozione di azioni di comunicazione per facilitare la massima diffusione delle informazioni relative alla gestione dei progetti
- Agevolare la massima partecipazione al processo di attuazione della strategia di intervento attraverso la promozione di azioni di comunicazione per facilitare la massima diffusione delle possibilità di finanziamento;
- Potenziare, i sistemi di prevenzione contro le frodi considerando il PTPC quale strumento principale di raccordo finale per il monitoraggio delle azioni di miglioramento individuate.

2. GESTIONE DEI RIFIUTI (§ III PNA 2018)

Nell'Aggiornamento 2018 al PNA, l'ANAC ha ritenuto importante affrontare il tema della gestione dei rifiuti, sia perché una gestione inadeguata si traduce in un disservizio immediatamente percepibile, con conseguenze indesiderate sulla qualità della vita e sulla salute dei cittadini, sia perché il coinvolgimento e il ruolo svolto dai privati all'interno della filiera hanno una rilevanza economica notevole e gli eventi corruttivi legati al settore dei rifiuti emergono frequentemente, oltre all'evidenza di una notevole discrasia fra l'assetto normativo e la sua attuazione.

In via generale, il settore appare fortemente condizionato dalla distribuzione delle funzioni tra i tre livelli di governo territoriale, Regione, Province e Comuni, come delineata dalla l. n. 152/2006, ispirata alla volontà di trovare per ciascuno dei livelli di governo funzioni che finiscono, per l'ANAC, per pregiudicare la coordinata gestione dei rifiuti.

L'approfondimento è dedicato a tutto il processo di gestione dei rifiuti e assimilati ed in particolare:

- alla pianificazione;
- al sistema delle autorizzazioni;
- al quadro dei controlli e delle relative competenze;
- agli assetti amministrativi;
- agli affidamenti.

Il quadro complessivo emerso dalla rilevazione effettuata di dati e informazioni, relativa all'intero processo, rivolta a tutte le amministrazioni regionali e alle province autonome con il coinvolgimento degli altri livelli amministrativi interessati (Province, Comuni, ARPA/APPA), ha evidenziato le seguenti criticità:

- ✓ limitato funzionamento degli ATO, ove pure formalmente istituiti;
- ✓ tempi lunghi e le difficoltà incontrate nella predisposizione dei Piani regionali di gestione;
- ✓ presenza di una percentuale ancora elevata di regioni non autosufficienti dal punto di vista degli impianti, con conseguente necessità di operare il trasferimento di rifiuti che la normativa intendeva evitare;

- ✓ modalità di affidamento dei servizi, quasi mai rispondenti alle previsioni di legge e i contratti generalmente eccedenti i tempi previsti;
- ✓ disomogeneità dei modelli di assetto delle competenze in materia di rilascio di autorizzazioni e loro frequente frammentazione che rende gli enti più esposti alle criticità legate all'assenza di competenze tecniche adeguate e alle pressioni proveniente dal territorio;
- ✓ difficoltà di dare piena applicazione in tutte le Regioni all'obbligo di redigere il Piano delle ispezioni ambientali e il relativo programma, innalzando pertanto il rischio che i controlli vengano effettuati con modalità non ottimali.

Nei paragrafi che seguono sono riportate, in maniera sintetica, le misure organizzative di prevenzione della corruzione individuate a titolo esemplificativo nell'Aggiornamento 2018 al PNA, per ciascun aspetto del processo di gestione dei rifiuti, illustrate e brevemente commentate allo scopo di fornire alle amministrazioni locali indicazioni ed orientamenti di supporto alla elaborazione del PTPCT.

Si precisa che il presente elaborato non esamina la parte relativa alla competenza delle Regioni in materia di gestione dei rifiuti, ponendo invece particolare attenzione alla parte dell'Aggiornamento 2018 relativa alle modalità di affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti.

2.1 Il processo di pianificazione (§ 2.1 PNA 2018)

Sulla base dei criteri generali posti dallo Stato, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, le Regioni, sentite le Province, i Comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani le Autorità d'ambito, predispongono e adottano Piani regionali di gestione dei rifiuti. Per l'approvazione dei Piani regionali si applica la procedura prevista in materia di VAS.

Le Regioni provvedono a valutare la necessità dell'aggiornamento del Piano almeno ogni sei anni.

Deve essere garantita una attività di vigilanza sul sistema di gestione dei rifiuti.

Il rischio connesso all'elaborazione e all'attuazione del Piano è particolarmente significativo in quanto ha conseguenze permanenti o di lunga durata, che possono causare perdita o depauperamento di risorse non sostituibili per la collettività e per l'ambiente (e incidere sul valore economico delle aree interessate).

I rischi principali sono connessi ai seguenti aspetti:

- la determinazione del fabbisogno può risultare non corrispondente alla situazione reale, per incompletezza, inaffidabilità, inattualità dei dati o per intenzionale manipolazione degli stessi;
- la complessità delle procedure e il lungo tempo necessario al loro svolgimento comportano il rischio che il Piano approvato non sia più corrispondente ai dati e alle necessità effettivi al momento della sua adozione;
- la natura delle decisioni assunte con il Piano ha una chiara portata politica e ciò determina scelte e decisioni non sempre improntate al principio di distinzione fra politica e amministrazione;
- le difficoltà che si incontrano nella realizzazione di nuovi impianti possono determinare un vantaggio di fatto per gli impianti già esistenti, a scapito dell'applicazione del principio di concorrenza;
- una volta adottato il Piano è difficile raggiungere l'accordo sul territorio per la sua attuazione e procedere all'effettiva realizzazione degli impianti previsti;
- la complessità delle procedure e i molteplici interessi in gioco possono far sì che un nuovo Piano previsto non sia adottato e che resti vigente un Piano molto datato e inadeguato alle necessità sopravvenute.
- per i casi di ritardo nell'adozione del Piano, sembra mancare l'azione di segnalazione da parte del Ministero competente e conseguentemente l'intervento in via sostitutiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri pur previsto in caso di inerzia;

- nel caso in cui manchi un Piano aggiornato è forte il rischio di pressioni particolaristiche esercitate dai portatori di interessi che agiscono in funzione di rendite di posizione;
- l'assenza di un Piano adeguato o l'incapacità di dare attuazione a un Piano approvato determina interventi in emergenza che impediscono un effettivo confronto concorrenziale.

IL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE		
FASI	POSSIBILI EVENTI RICHIOSI	POSSIBILI MISURE
1. Fase di redazione del Piano	<ul style="list-style-type: none"> - Formulazione generica o poco chiara del Piano, oppure inadeguatezza delle previsioni impiantistiche necessarie - Assenza di chiare e specifiche indicazioni in merito alle necessità cui fare fronte e alle scelte di gestione complessiva cui devono corrispondere le scelte tecniche. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prevedere che il Piano stabilisca adeguati criteri tecnici ai fini della localizzazione degli impianti per lo smaltimento/trattamento/recupero dei rifiuti, individuando fattori escludenti, preclusivi alla localizzazione degli impianti, fattori penalizzanti, con previsione di verifiche in sito specifiche, e fattori preferenziali, da privilegiare per l'idonea localizzazione degli impianti - Misure di trasparenza e di partecipazione nella fase preliminare di definizione dei flussi e dei fabbisogni precedenti alla stesura del Piano - Sistema di monitoraggio adeguato e periodico sullo stato di attuazione del Piano, finalizzato a verificare che la dotazione impiantistica utilizzata a servizio del sistema di gestione integrato sia in linea con i criteri e le

		<p>indicazioni in esso contenute</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verifica puntuale dell'assenza di cause di incompatibilità o conflitto d'interesse in capo a tutti coloro che intervengono nella formulazione del Piano - Meccanismi di vigilanza effettiva per evitare il fenomeno del <i>pantouflage</i> (art. 53, co. 16-ter, d.lgs. 165/2001). Presentazione, da parte dei soggetti esterni coinvolti nella redazione del Piano, di una autodichiarazione che escluda che essi stessi o persone alla cui professionalità essi abbiano fatto ricorso si trovino nelle condizioni sopra richiamate con riferimento alla pubblica amministrazione procedente.
2. Fase di pubblicazione e raccolta delle osservazioni	<ul style="list-style-type: none"> - Asimmetria informativa e la conseguente presentazione (e l'accoglimento) di osservazioni solo da parte di alcuni soggetti che godono di posizioni privilegiate. 	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgazione, massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni fondamentali contenute nello schema di Piano, anche attraverso l'elaborazione di documenti di sintesi dei loro contenuti in linguaggio non tecnico e predisposizione di punti informativi per i cittadini (cfr. PNA 2016).
3. Fase di approvazione del Piano	<ul style="list-style-type: none"> - Accoglimento di alcune osservazioni a vantaggio di interessi particolari. 	<ul style="list-style-type: none"> - Predeterminare e pubblicare i criteri per la valutazione e l'accoglimento delle osservazioni - Assicurare la trasparenza delle osservazioni accolte e delle motivazioni dell'accoglimento.
4. Partecipazione degli enti	<ul style="list-style-type: none"> - L'elevato tasso di scelte politiche legate a interessi locali può rallentare i tempi di 	<ul style="list-style-type: none"> - Assicurare pubblicità e trasparenza

coinvolti	risposta degli enti rendendo, di fatto, non possibile l'adozione - e successivamente l'attuazione - del Piano.	sull'avanzamento del processo - Rafforzamento delle azioni di monitoraggio, da parte del Ministero competente. In caso di mancata adozione del Piano, segnalazione alla PCM, perché intervenga in via sostitutiva.
-----------	--	---

2.2 Rilascio delle autorizzazioni (§ 3 PNA 2018)

La normativa prevede che:

- compete alle Regioni l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti e l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti;
- compete alle Province l'individuazione, sulla base di quanto riportato nel Piano di gestione dei rifiuti nella parte relativa alle informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti.

La disciplina autorizzatoria prevede l'individuazione da parte del responsabile del procedimento e la convocazione di apposita conferenza di servizi.

Ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, si applica il potere sostitutivo. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

La delega esercitata dalle Regioni in favore delle Province in materia di rilascio delle autorizzazioni risulta essere elemento di debolezza del processo, in quanto determina disomogeneità di comportamenti.

RILASCIO DELLE AUTORIZZAZIONI		
FASI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	POSSIBILI MISURE
1. Rilascio delle autorizzazioni	<ul style="list-style-type: none"> - L'assenza del Piano o un Piano troppo generico o troppo datato comportano il determinarsi di situazioni di emergenza che fanno sì che l'autorizzazione possa essere rilasciata in assenza dei requisiti o non in coerenza con le necessità. - Inadeguata verifica dei presupposti autorizzativi - I tempi di conclusione dei procedimenti possono diventare molto lunghi o, al contrario, contrarsi artificiosamente per improprie accelerazioni motivate da situazioni di emergenza - Valutazioni orientate a favorire interessi privati in caso di modifiche da apportare all'installazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Esplicitazione nell'autorizzazione della correlazione fra l'autorizzazione rilasciata e il Piano - Standardizzazione della "modulistica" per la presentazione delle richieste di autorizzazione - Conoscibilità di tutte le fasi, dei documenti e degli atti del procedimento - Trasparenza riguardo ai pareri degli organi tecnici - Standardizzazione del procedimento e degli atti di rilascio delle autorizzazioni - Monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi dei procedimenti e dei contenuti degli atti - Verifica dell'insussistenza di incompatibilità o conflitto - Limitazione nei confronti dei funzionari coinvolti dello svolgimento di attività esterne nel territorio di competenza dell'ente - Rotazione dei dirigenti e dei funzionari o in alternativa procedure interne di segregazione delle responsabilità e dei compiti nelle diverse fasi del procedimento

		– Miglioramento della qualificazione professionale e tecnica dei funzionari per rafforzare l'autonomia valutativa
--	--	---

2.3 Affidamenti – Assetto amministrativo – Analisi del contesto (§ 6.1 PNA 2018)

Rispetto alle attuali modalità di affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti, l'ANAC individua tre principali criticità, nell'attuazione della normativa da parte degli enti territoriali:

- 1) **Dimensioni dell'ATO.** L'assetto prevalente è quello degli ATO di dimensione sostanzialmente coincidente con il territorio delle Province (retaggio forse del precedente Decreto Ronchi, decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22). Si rilevano, tuttavia, importanti eccezioni, che creano un quadro generale alquanto disomogeneo. Ci sono poi Regioni dove gli ATO non sono stati costituiti, come in Lombardia, o dove la loro costituzione è avvenuta solo a livello formale, come in alcune Regioni del Sud
- 2) **Ente di Governo dell'ATO.** In diversi casi esso non è ancora definito, in altri seppur definito è ancora lontano dall'essere operativo
- 3) **Titolarità dell'affidamento del servizio.** Nelle more dell'individuazione e dell'operatività dell'ente di governo d'ambito, i Comuni procedono autonomamente all'affidamento del servizio.

AFFIDAMENTO – ASSETTO AMMINISTRATIVO		
CRITICITA'	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	POSSIBILI MISURE
1. Dimensioni dell'ATO	– Delimitazione dell'ATO effettuata in deroga ai criteri di efficienza prevedendo “delimitazioni” che fotografano le situazioni gestionali già esistenti, comportando la creazione di numerosi ambiti o sub-ambiti ove già operano le società affidatarie dei servizi nei singoli comuni o in piccoli gruppi di comuni, non superando affatto la frammentazione	– Attivazione dei poteri di controllo da parte del MATTM circa la corretta perimetrazione degli Ambiti secondo i criteri definiti dall'art. 195 e ss. del TUA, per eliminare la frammentazione esistente e ottimizzare la gestione integrata dei rifiuti – Pubblicazione sul sito internet istituzionale

	gestionale.	delle Regioni delle informazioni sulla situazione esistente anche al fine di favorire il predetto controllo ministeriale.
2. Ente di Governo dell'ATO	– Tendenza da parte dei comuni a non aderire in concreto alle Autorità d'ambito, ovvero di limitarne le funzioni al fine di mantenere una posizione rilevante nel sistema di gestione dei rifiuti, come, per l'appunto, quella derivante dalla gestione del servizio dei rifiuti mediante società <i>in house providing</i> .	– Attivazione dei poteri di controllo da parte della Regione volti a verificare l'assenza di potenziali conflitti di interesse e della effettiva separazione tra le funzioni di governo dell'Autorità d'Ambito e le funzioni di gestione dei servizi
3. Titolarità dell'affidamento del servizio	– Ricorso, da parte dei Comuni singoli o associati, all'art. 198 del TUA nel caso di inoperatività dell'Ente d'ambito, continuando pertanto ad affidare il servizio di gestione rifiuti prevalentemente a società affidatarie e/o <i>ex in house</i> in regime di proroga, o mediante affidamenti diretti in regime di emergenza.	– Ai sensi dell'art. 204 del TUA, in caso di inoperatività dell'Ente di Governo dell'ATO costituito, è compito della Regione, (ovvero dell'Ente dalla stessa individuato in sede di recepimento con legge regionale), attivarsi affinché vengano espletate le gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nell'ATO – Comunicazione al Prefetto e informazione tempestiva alla competente Procura della Repubblica, nel caso in cui le gare vadano ripetutamente deserte, e dunque l'amministrazione sia costretta a prorogare la gestione in essere ovvero ad affidare in via diretta il servizio (cfr. Corte di Cassazione sentenza n. 13432/2017, integrazione degli estremi del reato di turbativa d'asta di cui all'art. 353-bis del Codice Penale, come integrato dall'art. 10 della l. 13 agosto 2010

2.4 Affidamento a regime (effettuati dall’Autorità dell’Ambito) (§ 6.2 PNA 2018)

La normativa prevede che, a regime, ai sensi dell’art. 202 del TUA, è l’Autorità d’ambito che affida “*il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali*”.

AFFIDAMENTO A REGIME (EFFETTUATI DALL’AUTORITA’ D’AMBITO)		
FASI	POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI	POSSIBILI MISURE
1. Attività preliminari alla gara – Redazione del Piano di Ambito	<ul style="list-style-type: none"> – Non corretta o insufficiente valutazione dello stato di fatto – Sommara e generica valutazione delle criticità presenti nel territorio – Carente o errata pianificazione economico – finanziaria – Durata degli affidamenti superiore a quella necessaria per il recupero degli investimenti con conseguente rischio di consolidamento delle posizioni di mercato 	<ul style="list-style-type: none"> – Adeguata specializzazione dal punto di vista tecnico del personale coinvolto nella redazione del Piano, ed in genere nell’intero processo di gestione dei rifiuti a tutti i livelli – Diversi “livelli di controllo” della documentazione costituente il Piano – Forme di consultazione dei cittadini in particolare qualora si realizzino nuovi impianti – Nei casi in cui gli impianti di recupero energetico e/o di smaltimento siano un monopolio privato, l’Autorità d’Ambito, in ottemperanza alle norme, deve prevedere nel Piano la stipula di accordi direttamente con il monopolista stabilendo la tariffa di smaltimento/recupero da determinarsi analiticamente sulla base dei costi elementari di gestione dell’impianto (e non con generiche “indagini di mercato”) – Il Piano dovrebbe contemperare misure volte

		a eliminare il potenziale abuso di posizioni dominanti.
2. Procedura ad evidenza pubblica	<ul style="list-style-type: none"> - Rischi connessi alle procedure di affidamento ad evidenza pubblica, come esplicitamente identificati nell'ambito del PNA 2015 nell'approfondimento sui contratti pubblici - Inserimento nei bandi di gara di specifici requisiti che possano restringere indebitamente la platea dei partecipanti - Utilizzo di criteri di aggiudicazione della gara finalizzati a condizionarne l'esito - Partecipazione di imprese con punti di contiguità con la criminalità organizzata 	<ul style="list-style-type: none"> - Massima divulgazione e pubblicità del bando di gara. - Chiarezza espositiva della documentazione di gara, con particolare riferimento al contratto di servizio contenente obblighi e responsabilità del gestore. - Previsione di specifici protocolli antimafia. - Previsione di iscrizione delle ditte partecipanti alle <i>white list</i>. - Certificazioni di qualità ambientale. - Indicazione nei bandi di gara di criteri premiali in relazione al rating di legalità (cfr. DL n. 29/2012) dell'offerente.
3. Affidamenti <i>in house</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Criticità in relazione ai requisiti che devono necessariamente sussistere in capo all'ente affidante, ovvero: <ul style="list-style-type: none"> • proprietà esclusivamente pubblica e, in particolare, con la partecipazione di tutti gli enti locali destinatari del servizio • 80% dell'attività svolta dall'organismo <i>in house</i> deve essere svolta nei confronti dall'ente affidante • esistenza del controllo analogo da parte dell'ente aggiudicatore ovvero, lo stesso deve esercitare "<i>un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative</i>" dell'organismo <i>in house</i> controllato (cfr. art. 3-bis del 	<ul style="list-style-type: none"> - Stipula di patti parasociali tra gli enti locali soci del gestore <i>in house</i> volti ad attribuire direttamente all'Ente di governo ATO poteri di influenza - Cessione delle quote sociali direttamente all'Ente di Governo dell'ATO.

	decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148).	
4. Contratto di servizio	<ul style="list-style-type: none"> - L'incompletezza e/o indeterminatezza del contratto di servizio può comportare per l'Ente pubblico il rischio sostanziale di perdita di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti raccolti dal gestore. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esercizio, anche senza preavviso, da parte del direttore dell'esecuzione del contratto, tutti nominati dall'Autorità appaltante, di controlli sull'attività del gestore per mezzo di ispezioni, accertamenti e sopralluoghi. - Obbligo per il soggetto gestore di dotarsi di un apposito software che proceduralizzi tutte le attività gestionali, sia dal punto di vista organizzativo, sia per quanto riguarda la tenuta della contabilità analitica. - Meccanismi di incentivazione/disincentivazione in relazione al raggiungimento di specifici obiettivi di raccolta differenziata. - Misure volte a favorire una maggiore trasparenza dei costi del servizio dichiarati annualmente dal gestore in sede di redazione del Piano economico-finanziario (PEF) - Attività di informazione e formazione dell'utenza sulla corretta modalità di conferimento dei rifiuti differenziati - Attività di informazione continuata attraverso i canali più diffusi sulle prestazioni previste dai contratti di servizio, riferite a singoli, famiglie, comunità.

3. SEMPLIFICAZIONE PER I PICCOLI COMUNI (§ IV PNA 2018)

Con l'Aggiornamento 2018, l'Autorità, in attuazione di quanto previsto all'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. n. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, individua modalità semplificate di applicazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i comuni di piccole dimensioni, intendendosi per piccoli comuni quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Tuttavia, l'Autorità chiarisce che alcune delle indicazioni di semplificazioni riguarderanno solo i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, come definiti dall'art. 1, co. 2 della legge 6 ottobre 2017, n. 158.

Si richiama l'attenzione, infine, sul fatto che non vi sono pubbliche amministrazioni esenti dall'applicazione degli obblighi di pubblicazione o dalla disciplina sull'anticorruzione.

3.1 Le nuove proposte di semplificazione (§ 4 PNA 2018)

Le proposte di semplificazione introdotte dall'Aggiornamento 2018 al PNA riguardano i seguenti ambiti:

a) Collegamenti con l'albo pretorio on line

Per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, è introdotta la possibilità di semplificare la pubblicazione dei dati e dei documenti previsti dal d.lgs. n. 33/2013 utilizzando le pubblicazioni già effettuate nell'albo pretorio on line tramite un collegamento ipertestuale.

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico per l'elaborazione dell'Aggiornamento 2018, l'ANCI si è resa portavoce delle criticità e difficoltà che i piccoli comuni incontrano nell'adempiere alla normativa in materia di obblighi di pubblicazione, con particolare riferimento all'aggravio di lavoro che deriva dal dover pubblicare atti e documenti sia nell'albo pretorio on line che nella sezione "Amministrazione trasparente".

Nella predisposizione dell'Aggiornamento 2018, dunque, l'ANAC ha tenuto conto di tali osservazioni, prevedendo la possibilità di utilizzare rinvii fra le due sezioni del sito istituzionale dell'ente nel rispetto, tuttavia, dei limiti indicati di seguito.

L'Autorità rimarca innanzitutto le differenze funzionali ed organizzative tra l'albo pretorio on line e "Amministrazione trasparente", due sezioni del sito dell'ente da considerarsi come autonome e distinte, con strutture e criteri di pubblicazione divergenti in quanto rispondenti a finalità differenti. La pubblicazione degli atti nell'albo pretorio on line, infatti, è rivolta, di norma, a produrre effetti legali, mentre la pubblicità assicurata dalla sezione "Amministrazione trasparente" ha lo

scopo di informare i cittadini per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Diverse sono anche la forma delle pubblicazioni e il loro periodo di ostensione: nell'albo pretorio on line sono presenti documenti integrali che devono, di norma, rimanere pubblicati esclusivamente per il periodo imposto dalla legge per poi essere rimossi dalla parte pubblica dell'albo. Le pubblicazioni effettuate nella sezione "Amministrazione trasparente", invece, contengono spesso dati di sintesi e non atti integrali che restano, di norma, pubblicati per cinque anni.

Inoltre, il link deve riferirsi direttamente alla pagina o al record dell'albo pretorio che contiene l'atto o il documento la cui pubblicazione è prevista nella sezione "Amministrazione trasparente".

Infine, gli enti dovranno a creare nell'albo pretorio on line un'apposita sezione, anche articolata in sottosezioni, dedicata alla sola pubblicazione degli atti e dei documenti che coincidono con quelli previsti dal d.lgs. 33/2013.

b) Semplificazioni derivanti dal sistema dei collegamenti ipertestuali

Al fine di evitare duplicazioni di dati, gli obblighi di trasparenza possono essere assolti anche mediante un collegamento ipertestuale ad un altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già disponibili.

Le possibili attuazioni di tale misura di semplificazione sono configurabili in:

- i comuni aderenti ad un'Unione, nel caso in cui vi sia coincidenza tra i documenti, possono assolvere l'obbligo di pubblicazione attraverso il collegamento ipertestuale alla sezione "Amministrazione trasparente" dell'Unione;
- la sottosezione "Bandi di gara e contratti" della sezione "Amministrazione trasparente" di un Comune può contenere il link alla sezione "Amministrazione trasparente" del Comune capofila qualora questo gestisca la Centrale Unica di Committenza;
- la sottosezione relativa agli obblighi di pubblicazione dei procedimenti amministrativi e dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati prevista dall'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013 può contenere il link alle piattaforme sovracomunali, limitatamente ai casi in cui le stesse gestiscano già tali dati;
- possibilità di un collegamento tra le pubblicazioni previste ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 in "Amministrazione trasparente" e dati, informazioni o documenti contenuti nelle banche dati di cui all'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, come elencate nell'Allegato B) del medesimo decreto legislativo.

Per l'attuazione di tale misura di semplificazione, l'Autorità richiede il rispetto dei criteri di qualità e di completezza dei dati di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013.

c) Tempistica delle pubblicazioni

Possibilità di interpretare il concetto di tempestività, di cui all'art. 8 del D.lgs. n. 33/2013 e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare continuità e celerità degli aggiornamenti.

Il d.lgs. n. 33/2013 contiene riferimenti temporali precisi per la pubblicazione dei dati e documenti. Laddove tali riferimenti non sono specificamente indicati, l'articolo 8 del decreto stabilisce che l'amministrazione è tenuta ad una pubblicazione tempestiva.

L'Autorità ritiene che i piccoli comuni possano interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati. I termini così definiti vanno indicati nella sezione del PTPC dedicata alla trasparenza sia per la data di pubblicazione che di aggiornamento, tendenzialmente non superiore al semestre.

L'Autorità, inoltre, suggerisce che laddove nelle diverse sottosezioni di "Amministrazione trasparente" vi siano dati non pubblicati, perché "non prodotti" o perché l'obbligo non è applicabile alla specifica tipologia di amministrazione, l'Autorità consiglia di riportare il motivo per cui non si procede alla pubblicazione, con l'indicazione di eventuali norme a cui fare riferimento o circostanze specifiche alla base dell'assenza dei dati (ad esempio, "non sono state erogate sovvenzioni", "non esistono enti di diritto privato controllati", ecc.).

d) Semplificazioni di specifici obblighi del d.lgs. 33/2013

Art. 13 Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni

Possibilità di pubblicazione di un organigramma semplificato

Al fine di assolvere agli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 13, lettere da a) a d) i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono prevedere nella sezione "Amministrazione trasparente" la pubblicazione di un organigramma semplificato contenente la denominazione degli uffici, il nominativo del responsabile, l'indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica.

Art. 23 Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

Possibilità della pubblicazione integrale di determinati atti in luogo della loro rielaborazione

I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti possono assolvere agli adempimenti previsti dall'art. 23 – pubblicazione e aggiornamento ogni sei mesi degli elenchi dei provvedimenti riguardanti la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi nonché gli accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche - mediante la pubblicazione integrale dei corrispondenti atti anziché la rielaborazione degli stessi.

e) Publicazione dei dati in tabelle

Possibilità di utilizzare altri schemi di pubblicazione in luogo delle tabelle

Al fine di assolvere agli obblighi di pubblicazione dei dati in tabelle come previsto dall'Allegato 1 della determinazione n. 1310/2016, i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono valutare altri schemi di pubblicazione, purché venga rispettato lo scopo della normativa sulla trasparenza di rendere facilmente e chiaramente accessibili i contenuti informativi presenti nella sezione "Amministrazione trasparente".

f) Semplificazioni per l'adozione annuale del PTPCT

Possibilità di adottare il PTPCT con modalità semplificate

Nel ribadire l'obbligatorietà dell'adozione, entro il 31 gennaio di ogni anno, di un nuovo e completo PTPCT, i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate. Pertanto, l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato.

g) Nomina e funzioni del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Possibilità di nominare la figura del referente del RPCT

Tra le diverse difficoltà riscontrate dai piccoli comuni nel dare attuazione alla normativa in materia di prevenzione della corruzione, vi è la nomina del RPCT, di norma individuato nel segretario comunale o nel dirigente apicale, in particolare nei casi in cui il segretario ricopre l'incarico non in qualità di titolare ma di reggente o supplente, anche a scavalco.

Nel ricordare che la L. n. 190/2012 ha previsto che nelle unioni di comuni può essere nominato un unico RPCT, l'Aggiornamento 2018, ritenendo che laddove non si tratti di unioni di comuni occorra garantire un supporto al segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT, prevede la possibilità per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, di individuare la figura del referente. Quest'ultimo dovrebbe assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e riscontri sull'attuazione delle misure.

Infine, con riferimento alla tematica dell'incompatibilità riscontrata dall'ANAC tra componente del nucleo di valutazione e RPCT e in considerazione del fatto che il

segretario comunale è spesso componente anche del nucleo di valutazione, l’Autorità riconosce le difficoltà applicative che i piccoli comuni possono incontrare nel tenere distinte le funzioni di RPCT e di componente del nucleo di valutazione e pertanto auspica che, laddove possibile, possano trovarsi soluzioni compatibili con l’esigenza di mantenere separati i due ruoli. Laddove ciò non sia realizzabile, l’astensione è possibile solo nel caso in cui il Nucleo di valutazione abbia carattere collegiale e il RPCT non ricopra il ruolo di Presidente.

La tabella che segue intende fornire un quadro sinottico delle semplificazioni per i piccoli comuni rispetto ai diversi ambiti presi in considerazione. La tabella riporta la distinzione della dimensione demografica degli enti operata dalla normativa, individuando le relative misure di semplificazioni applicabili.

PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONI		
AMBITO	COMUNI	
	INFERIORI A 5.000 ABITANTI	INFERIORI A 15.000 ABITANTI
Collegamenti con l’albo pretorio on line	Possibilità di semplificare la pubblicazione dei dati e dei documenti previsti dal d.lgs. 33/2013 utilizzando le pubblicazioni già effettuate nell’albo pretorio on line mediante un collegamento ipertestuale che dalla sezione “Amministrazione trasparente” conduce all’albo pretorio on line. Il link deve riferirsi direttamente alla pagina o al record dell’albo pretorio che contiene l’atto o il documento. Non può considerarsi assolto l’obbligo qualora il link conduca alla pagina iniziale dell’albo pretorio.	
Semplificazioni derivanti dal sistema dei collegamenti ipertestuali	Ai sensi dell’art. 9 del d.lgs. 33/2013, gli obblighi di trasparenza possono essere assolti anche mediante un collegamento ipertestuale ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già rese disponibili. (Es. sottosezione « <i>bandi di gara e contratti</i> » della sezione “Amministrazione trasparente” di un Comune può contenere il link alla sezione “Amministrazione trasparente” del Comune capofila qualora questo gestisca la Centrale Unica di Committenza)	
Tempistica delle pubblicazioni	Possibilità di interpretare il concetto di tempestività, di cui all’art. 8 del D.lgs. n. 33/2013 e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare continuità e celerità degli aggiornamenti. I termini definiti devono essere indicati nella sezione del PTPC dedicata alla trasparenza sia per la data di pubblicazione che di aggiornamento, tendenzialmente non superiore al semestre.	

<p>Semplificazioni di specifici obblighi del d.lgs. n. 33/2013</p>	
<p>Art. 13 Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni</p>	<p>Pubblicazione di un organigramma semplificato contenente la denominazione degli uffici, il nominativo del responsabile, l'indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica cui gli interessati possano rivolgersi.</p>
<p>Art. 23 Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi</p>	<p>È possibile assolvere alla pubblicazione degli atti in elenchi mediante la pubblicazione integrale dei corrispondenti atti rispettando comunque la riservatezza dei dati e la qualità della pubblicazione (cfr. artt. 6, 7 e 7-bis del D.lgs. n. 33/2013)</p>
<p>Pubblicazione dei dati in tabelle</p>	<p>Per gli obblighi per i quali l'Allegato 1) alla determinazione n. 1310/2016 ANAC, prevede la pubblicazione in formato tabellare, è possibile valutare altri schemi di pubblicazione, purché venga rispettato lo scopo della normativa sulla trasparenza volto a rendere facilmente e chiaramente accessibili i contenuti al fine di favorire forme di controllo diffuso da parte dei cittadini.</p>
<p>Semplificazioni per l'adozione annuale del PTPC</p>	<p>Possibilità di adottare un provvedimento che prendendo atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPC già adottato. Possibilità di indicare eventuali integrazioni o correzioni di misure preventive se necessarie a seguito del monitoraggio svolto dal RPCT. Rimane ferma la necessità di adottare un nuovo PTPC ogni tre anni ai sensi dell'art. 1, co. 8 della l. 190/2012.</p>
<p>Il RPCT</p>	<p>Con provvedimento di nomina motivato può essere prevista la figura del referente del RPCT, ovvero un soggetto incaricato di assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché disponga di elementi per la formazione e il</p>

	monitoraggio del PTPC e riscontri sull'attuazione delle misure.	
--	---	--