

Linee generali ed obiettivi strategici per il PTPCT-Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024

Sommario

- 1) Ambito normativo di riferimento
- 1.1) Le disposizioni inerenti il Piano integrato di attività e organizzazione” (c.d. PIAO)
- 2) Nozione di corruzione
- 3) Fattispecie di reato rilevanti
- 4) Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza
- 5) Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e il Piano integrato di attività e organizzazione
- 6) Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)
- 7) Il Processo di gestione del rischio corruzione
- 8) Misure di prevenzione specifiche e generali
- 9) Monitoraggio e coordinamento con il sistema di valutazione della performance
- 10) Attività di consultazione e comunicazione

1) Ambito normativo di riferimento

Con la Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione*, il legislatore ha introdotto una serie di misure preventive e repressive del fenomeno corruttivo.

In attuazione della “legge-madre” n. 190/2012, sono stati approvati successivi provvedimenti che hanno disciplinato ulteriori strumenti finalizzati al buon andamento della cosa pubblica, attraverso un esercizio trasparente ed imparziale delle funzioni; in particolare:

- il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell’art. 1 della l. n. 190 del 2012*” (così detto Testo Unico sulla Trasparenza);
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”;
- il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”.

Successivi interventi normativi hanno poi ulteriormente inciso sulla materia della prevenzione e repressione della corruzione in senso ampio, nonché sulla disciplina della trasparenza.

In particolare, seguendo una elencazione sintetica per ambiti di intervento:

- il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Nuovo Codice dei contratti pubblici), cui ha fatto seguito il Decreto-Legislativo 19 aprile 2017, n. 56 “*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*”, il D.L. 32 del 18 aprile 2019 (c.d. Sblocca Cantieri) convertito con L. n. 55 del 14 giugno 2019, il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni) convertito con L. 11 settembre 2020, n. 120, e, da ultimo il D.L. 31 maggio 2021, n. 77 recante “*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*” convertito con L. 29 luglio 2021 n. 108;
- il Decreto Legislativo 25.05.2016, n. 97 recante “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”;

- il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" e il successivo D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica";
- il Decreto Legislativo 20 luglio 2017 n. 118, recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare";
- la Legge 30 novembre 2017 n. 179 "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato";
- la Legge n. 3 del 9 gennaio 2019 "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici" (c.d. "Spazzacorrotti").

Altri provvedimenti essenziali per definire il quadro della disciplina di riferimento in materia, sono i Piani Nazionali Anticorruzione adottati da ANAC che (ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, L. 190/2012) costituiscono veri e propri atti di indirizzo per le Pubbliche Amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa:

- Primo Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con deliberazione ANAC 11/9/2013, n. 72;
- Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, Determinazione ANAC 28/10/2015, n.12;
- Piano Nazionale Anticorruzione 2016, Delibera ANAC 3/8/2016, n. 831;
- Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, Delibera ANAC 22/11/2017, n. 1208;
- Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, Delibera ANAC 21/11/2018, n. 1074;
- Piano Nazionale Anticorruzione 2019, Delibera ANAC 13/11/2019, n. 1064.

Successivamente al suddetto PNA 2019, l'ANAC non ha finora approvato ulteriori aggiornamenti al Piano Nazionale. Peraltro, con un comunicato pubblicato nel luglio 2021 sul proprio sito istituzionale, l'Autorità ha evidenziato che, in considerazione delle profonde e sistematiche riforme in corso in settori cruciali del sistema del Paese, e primi tra essi quello della prevenzione della corruzione e quello dei contratti pubblici, riteneva di limitarsi a fornire un quadro riepilogativo degli "Atti di regolazione e normativi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza successivi al PNA 2019 delibera n. 1064/2019", mediante tabelle aggiornate al 16 luglio 2021; del contenuto di tali tabelle ANAC si è tenuto conto nella elaborazione del presente documento.

1.1) Le disposizioni inerenti il Piano integrato di attività e organizzazione" (c.d. PIAO).

Per un inquadramento completo dell'attuale situazione normativa, si deve comunque tener conto della rilevante innovazione prevista dal D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in Legge 6 agosto 2021, n. 113. Infatti tale provvedimento all'art. 6 ha introdotto la previsione del "Piano integrato di attività e organizzazione" (c.d. PIAO), quale Piano triennale, aggiornato annualmente, con cui ogni pubblica amministrazione deve definire, tra gli altri, "gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione"(comma 2, lett. d).

Peraltro, al momento della predisposizione del presente documento, nonostante la scadenza del termine previsto, non sono stati ancora emanati i provvedimenti attuativi del nuovo istituto, fra cui il/i D.P.R. con individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piao(comma 5) ed il Decreto ministeriale di cui al comma 6. A quest'ultimo riguardo, con una nota pubblicata in data 2 dicembre 2021 sul proprio sito istituzionale, il ministro per la Pubblica Amministrazione, ha presentato il contenuto di una bozza del decreto attuativo con cui viene adottato il "Piano tipo" ai sensi del comma 6 dell'art. 6 sopra citato, quale strumento di supporto alle amministrazioni; tale bozza ha ottenuto la previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, D.Lgs. n. 281/1997, ma deve completare l'iter di approvazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Una delle Sezioni del “Piano tipo” previsto nella suddetta bozza di decreto ministeriale, è la “Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione” (art. 3), di cui costituisce parte integrante la **Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza”**(lett. c): nella bozza di decreto si prevede che la sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190. Costituiscono elementi essenziali della sottosezione descritta nella bozza di decreto, quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 del 2012 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 del 2013.

Dal quadro normativo sopra esposto, per quanto in corso di completamento e ferma restando l'esigenza di una verifica definitiva successiva alla emanazione dei suddetti provvedimenti attuativi ex art. 6 D.L. 80/2021, si ricava la conferma di alcuni elementi fondamentali ai fini della elaborazione delle strategie dell'ente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dell'azione amministrativa.

Ad iniziare dal riferimento alla necessaria conformità agli indirizzi contenuti nel Piano nazionale anticorruzione e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della L. 190/2012 e del D.Lgs. n. 33/2013, cui i Piani dell'amministrazione comunale si sono costantemente adeguati.

2) Nozione di corruzione

L'ANAC ha declinato in più occasioni una nozione di corruzione in senso ampio, che è stata ulteriormente precisata nel PNA 2019 (Parte I, par. 2), comprendendo, oltre alle fattispecie corruttive penali in senso proprio e alla gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione previsti dal libro II, titolo II, capo I del Codice Penale, diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, ed anche *“l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità)”*.

Tale nozione ampia, viene posta a fondamento delle strategie dell'amministrazione comunale in materia di anticorruzione e trasparenza, in sintonia con la finalità della legge 190/2012 di superare un approccio meramente repressivo e promuovere il progressivo potenziamento degli strumenti di prevenzione, attraverso un sistema di misure dirette ad incidere su “condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio”.

3) Fattispecie di reato rilevanti

Fermo restando quanto specificato sopra in merito alla nozione di corruzione, è importante evidenziare quali sono le fattispecie penalistiche più rilevanti che possono derivare da comportamenti illeciti dei dipendenti pubblici nello svolgimento delle attività istituzionali, e su cui quindi si ritiene di focalizzare l'attenzione in fase di elaborazione ed aggiornamento delle misure di prevenzione dell'ente.

Si indicano pertanto di seguito i principali reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, alcuni dei quali rivisitati o inseriti nel codice penale dalla L. 190/2012 e dalle successive leggi n. 69/2015 e n. 3/2019 sopra citate:

- Articolo 314. Peculato
- Articolo 316. Peculato mediante profitto dell'errore altrui
- Articolo 316 ter. Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato
- Articolo 317. Concussione
- Articolo 318. Corruzione per l'esercizio della funzione
- Articolo 319. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio
- Articolo 319 bis. Circostanze aggravanti
- Articolo 319 ter. Corruzione in atti giudiziari

- Articolo 319 quater. Induzione indebita a dare o promettere utilità
- Articolo 320. Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio
- Articolo 321. Pene per il corruttore
- Articolo 322. Istigazione alla corruzione
- Articolo 322-bis. Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri
- Articolo 323. Abuso d'ufficio
- Articolo 325. Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio
- Articolo 326. Rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio
- Articolo 328. Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione
- Articolo 346 bis. Traffico di influenze illecite
- Articolo 353. Turbata libertà degli incanti
- Articolo 353 bis. Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente

4) Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

L'art. 1, comma 8, della L. 190/2012, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, prevede che *“l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione”*.

Ne consegue il coinvolgimento essenziale dell'organo consiliare, dal momento che gli obiettivi strategici relativi alla prevenzione della corruzione e della trasparenza entrano a pieno diritto nella programmazione strategica dell'Ente, che vede quale elemento fondamentale il Documento Unico di Programmazione.

A conferma delle modalità attuative della citata disposizione normativa, con delibera G.C. n. 400 del 27/07/2021, sono stati approvati gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, come parte integrante e sostanziale del DUP 2022-2024, presentato al Consiglio Comunale il 30/07/2021 e successivamente approvato con deliberazione consiliare n. 172 del 30/09/2021. Si riporta di seguito una rappresentazione schematica degli obiettivi in questione.

OBIETTIVI 2022-2024

Potenziare il coinvolgimento di dirigenti e dipendenti nel processo di elaborazione del PTPCT e la responsabilizzazione in fase di attuazione.

Promuovere un'ampia condivisione dell'obiettivo della prevenzione della corruzione e di implementazione della trasparenza dell'attività amministrativa da parte di tutti i dirigenti e i dipendenti dell'ente, mediante il loro coinvolgimento diretto nel processo di valutazione del rischio all'interno dei Settori di rispettiva competenza e in sede di definizione delle misure di prevenzione e trasparenza connesse.

Conferma, con espressa previsione inserita nel PTPCT, dell'attribuzione ai Dirigenti della qualifica di Referenti del RPCT per la prevenzione della corruzione e l'attuazione della trasparenza all'interno delle strutture ad essi assegnate.

Dare evidenza nel PTPCT al dovere di collaborazione nei confronti del RPCT e all'obbligo per tutti i dipendenti del rispetto delle misure di prevenzione e trasparenza approvate, la cui violazione è sanzionabile anche disciplinarmente.

Sviluppo della formazione come misura strategica per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

Sviluppare percorsi formativi per i dipendenti in materia di anticorruzione, codice di comportamento, trasparenza e sistema dei controlli, con approccio combinato, che integri gli aspetti di conoscenza delle regole con un approccio valoriale diretto a rafforzare nel dipendente la comprensione e la condivisione dei valori che costituiscono le fondamentali etiche delle regole di comportamento (i c.d. standard etici),

OBIETTIVI 2022-2024

stimolando una costante attenzione ad esse per migliorarne l'applicazione nell'ambito dei processi decisionali di competenza.

Valorizzazione della docenza interna all'ente per i percorsi di formazione di base.

Attuazione di percorsi di formazione specifica a carattere "avanzato" per RPCT, funzionari di supporto al RPCT, Dirigenti e Personale dei Settori a maggior rischio di corruzione, anche mediante ricorso a docenti esterni.

La formazione del personale in materia di anticorruzione e trasparenza deve ritenersi a carattere obbligatorio e i relativi percorsi formativi sono inseriti come parte integrante del Piano di Formazione dell'ente.

Implementazione della trasparenza come misura di prevenzione della illegalità a carattere trasversale e strumento di garanzia per i cittadini.

Costante aggiornamento e monitoraggio della Sezione "Amministrazione Trasparente" del PTPCT, in cui sono individuati i responsabili della trasmissione e pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati in attuazione del Dlgs.33/2013, delle direttive contenute nel PNA e delle Linee Guida dell'ANAC.

In particolare il rafforzamento della trasparenza sarà perseguito attraverso misure di semplificazione, nonché mediante una approfondita verifica sulla possibilità di pubblicazione di "dati ulteriori" in relazione a specifiche aree a rischio.

Sviluppare il controllo successivo di regolarità amministrativa come strumento per migliorare la qualità degli atti.

Attivazione di una nuova modalità di estrazione del campione degli atti da controllare, focalizzando il controllo su Settori/Strutture dell'ente individuati mediante rotazione trimestrale, in modo da avere un focus più significativo sulla relativa attività amministrativa svolta, con particolare riguardo ai settori a maggior rischio ai sensi della L.190/2012.

Incentrare l'attenzione del controllo successivo sulla motivazione degli atti, quale elemento essenziale di "qualità amministrativa" e garanzia di trasparenza dei provvedimenti.

Realizzare iniziative di comunicazione e sensibilizzazione sui contenuti del PTPCT e sulle strategie dell'ente finalizzate alla prevenzione della illegalità ed alla promozione della trasparenza attraverso appositi incontri dedicati alla cultura della legalità e della trasparenza con il coinvolgimento del mondo della scuola, nei limiti delle risorse disponibili.

5) Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022-2024 e il Piano integrato di attività e organizzazione

La Legge n. 190/2012 ed i conseguenti provvedimenti attuativi, nonché il Piano Nazionale Anticorruzione ed i relativi aggiornamenti, attribuiscono un ruolo essenziale alle strategie di prevenzione della corruzione a livello di ente locale, con riferimento sia alle dinamiche organizzative interne, sia all'esercizio delle attività amministrative ed ai rapporti con i cittadini ed i soggetti economici.

Lo strumento fondamentale di attuazione della normativa anticorruzione in ambito comunale è costituito dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), che, ai sensi dell'art. 1, comma 8, L. n. 190/2012 deve essere approvato dalla Giunta Comunale su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (l'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione).

In attuazione della normativa sopra richiamata, il Comune di Livorno ha approvato e pubblicato sul proprio sito istituzionale (Sezione Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione):

- il primo PTPC 2013/2014-2016 con deliberazione G.C. n. 29 del 30.1.2014
- il PTPC 2015-2017 con deliberazione G.C. n. 17 del 27.1.2015
- il PTPC 2016-2018 con deliberazione G.C. n. 7 del 26.1.2016
- il PTPCT 2017-2019 con deliberazione G.C. n. 21 del 26/1/2017
- il PTPCT 2018-2020 con deliberazione G.C. n. 36 del 29/1/2018
- aggiornamento del PTPCT 2018-2020 con deliberazione G.C. n. 700 del 08/10/2018
- il PTPCT 2019-2021 con deliberazione G.C. n. 44 del 29/1/2019
- il PTPCT 2020-2022 con deliberazione G.C. n. 61 del 30/1/2020
- il PTPCT 2021-2023 con deliberazione G.C. n.117 del 26/03/2021
- aggiornamenti del PTPCT 2021-2023 con deliberazioni G.C. n. 562 del 19/10/2021 e n. 652 del 23/11/2021

I risultati dell'attuazione dei Piani suddetti sono rendicontati dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), ai sensi dell'art. 1 co. 14 della legge 190/2012, con apposite Relazioni redatte in conformità ai modelli predisposti dall'ANAC e anch'esse pubblicate nella Sezione "Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione" della Rete civica dell'ente.

Come è stato già evidenziato sopra nella descrizione del quadro normativo di riferimento (v. par. 1.1), dall'anno 2022, ai sensi dell'art. 6 del DL 80/2021, il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza costituirà parte del Piano integrato di attività e organizzazione, il cd PIAO, che – salvo eventuali proroghe - dovrà essere adottato dalla Giunta Comunale entro il 31 gennaio 2022.

Lo stesso art. 6 del DL 80/2021, conferma inoltre la necessità che si proceda alla elaborazione del Piano in conformità agli indirizzi adottati dall'ANAC con il Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Da un punto di vista funzionale/operativo, quindi, anche nella nuova “versione” prevista dal citato art. 6 del DL 80/2021, il PTPCT mantiene la sua caratteristica essenziale di strumento di programmazione per porre in essere il processo di gestione del rischio corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa svolta dal Comune, mediante una capillare “mappatura” dei processi decisionali di competenza dell'ente e la conseguente programmazione di misure di prevenzione del rischio, che dovranno essere realizzate nel corso del periodo 2022-2024.

Se ne evidenziano di seguito alcuni elementi essenziali.

6) Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Nel PNA 2019 viene riservata ampia rilevanza al ruolo essenziale del RPCT nel sistema locale di prevenzione della corruzione e di gestione della trasparenza, confermando l'importanza dell'unificazione delle due competenze nello stesso soggetto. Considerata la complessità delle funzioni e relative responsabilità attribuite al RPCT nel contesto normativo vigente, al RPCT devono essere assicurate le condizioni affinché svolga il suo ruolo in posizione di autonomia, anche dall'organo di indirizzo, e con poteri effettivi di interlocuzione e di controllo nei confronti di tutta la struttura amministrativa dell'ente.

A tal fine deve essere dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata e il PTPCT deve prevedere espressamente obblighi di informazione nei confronti del RPCT per tutti i soggetti coinvolti nella fase di formazione del Piano e nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

7) Il processo di gestione del rischio corruzione

Il sistema di gestione del rischio di corruzione è un processo complesso finalizzato a favorire il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e a prevenire il verificarsi di eventi corruttivi, secondo una nozione di corruzione in senso ampio come specificato sopra al punto 2).

L'Allegato 1 al citato PNA 2019 è intervenuto sull'intero processo di gestione dei rischi corruttivi, innovando in maniera sostanziale.

La “nuova” metodologia indicata dall'ANAC, suddivide il processo di gestione del rischio in varie fasi, di seguito riportate in maniera sintetica:

A) Analisi del contesto

A1. analisi del contesto esterno

A2. analisi del contesto interno

B) Valutazione del rischio

B1. identificazione degli eventi rischiosi

B2. analisi del rischio

B3. ponderazione del rischio

C) Trattamento del rischio

C1. Individuazione delle misure

C2. programmazione delle misure

Trasversalmente a queste tre fasi, sono previste due attività, che servono a favorire il continuo miglioramento del processo di gestione del rischio, secondo una logica sequenziale e ciclica:

E) Monitoraggio e riesame

E1. monitoraggio sull'attuazione delle misure

E2. monitoraggio sull'idoneità delle misure

E3. riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema

D) Consultazione e comunicazione

L'Allegato 1 del PNA costituisce, ad oggi, il documento metodologico cui attenersi per la predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza relativamente agli aspetti di gestione del rischio.

Tenuto conto di quanto sopra, nell'ambito del percorso partecipato con il coinvolgimento di tutti i Dirigenti e i Settori dell'ente, coordinato dal RPCT e finalizzato alla elaborazione del nuovo Piano comunale, è stata evidenziata l'impostazione essenziale che deve caratterizzare il processo di gestione del rischio corruzione, basato su un approccio valutativo di tipo qualitativo e sostanziale, da realizzarsi attraverso un sistema di misure di prevenzione contestualizzato in ciascun Settore, secondo le seguenti direttive:

➤ attuare una completa **mappatura dei processi decisionali**, tenendo conto delle novità normative introdotte nella disciplina delle attività dell'amministrazione comunale e delle modifiche apportate alla struttura organizzativa dell'ente;

➤ svolgere un'accurata **valutazione del rischio** di ciascun processo decisionale di competenza di ogni Settore, volta a non sottostimare il livello di rischio, dando evidenza delle motivazioni e dei dati utilizzati a supporto del correlato giudizio sintetico, mediante la compilazione del nuovo modello di scheda appositamente predisposto.

In tale contesto, si inserisce *l'identificazione degli eventi rischiosi*, che ha l'obiettivo di individuare tutti quei comportamenti, fatti o situazioni che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza di ciascun Settore dell'amministrazione, e tramite cui si può concretizzare il fenomeno corruttivo. In attuazione del PNA 2019, l'identificazione degli eventi rischiosi deve portare ad aggiornare il "*registro degli eventi rischiosi*" (*registro dei rischi*), nel quale devono essere riportati gli eventi rischiosi relativi a ciascuno processo decisionale dell'amministrazione.

Per ogni processo oggetto di analisi mediante l'applicazione di tale modello operativo, la valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio viene espressa con un giudizio sintetico, utilizzando la seguente scala di misurazione ordinale: *molto elevato, elevato, medio, basso*.

Il suddetto giudizio sintetico viene riportato, per ciascun processo mappato, nelle apposite "*schede di gestione del rischio*" che costituiscono parte integrante del PTPCT.

➤ tenere conto dei **risultati del monitoraggio dell'attuazione del PTPCT nell'anno 2021** e degli eventi/criticità significativi che hanno interessato le attività di competenza dei vari Settori (es. procedimenti giudiziari, procedimenti disciplinari, procedimenti per responsabilità amministrativo/contabile, ricorsi amministrativi, segnalazioni pervenute, esiti dei controlli interni ex art.147 TUEL e Delibera C.C. n.13/2013).

➤ rafforzare il collegamento tra le **misure di prevenzione del rischio** e i correlati **indicatori e valori attesi**: le misure di prevenzione da realizzare dovranno essere sintetiche, sostenibili, coerenti con gli eventi rischiosi individuati e il loro grado di realizzazione dovrà essere esplicitato in maniera chiara da

indicatori effettivamente misurabili, onde evitare la pianificazione di misure astratte (o non realizzabili) e in modo da consentirne un adeguato monitoraggio.

➤ **I Dirigenti sono responsabili dell'attuazione delle misure** di prevenzione del PTPCT di competenza delle strutture organizzative di cui hanno la direzione e hanno il dovere di controllarne il rispetto da parte dei dipendenti (art. 16 D.Lgs. n. 165 del 2001; PNA 2019, All. 1, par. 2). Ai sensi dell'art. 1 c.14 della L. 190/2012 "La violazione, da parte dei **dipendenti** dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare".

8) Misure di prevenzione specifiche e generali

L'attività di analisi del contesto e di valutazione del rischio sono propedeutiche alla identificazione e programmazione di misure di prevenzione idonee a prevenire i rischi individuati, che, in relazione alla loro portata, si distinguono in generali e specifiche.

➤ **“Misure specifiche”**, che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite la metodologia sopra descritta; tali misure sono contestualizzate rispetto ai singoli processi (o tipologie di processi) decisionali in cui si esplica l'attività dell'amministrazione comunale e sono descritte in apposite *Schede di gestione del rischio* corrispondenti a ciascun Settore dell'ente, le quali costituiscono parte integrante del PTPCT.

Considerato che il nuovo PTPCT 2022-2024 fa seguito a vari Piani approvati nelle annualità precedenti (e sopra indicati), al fine di migliorarne la leggibilità, per ciascuna misura di prevenzione specifica da realizzare per il 2022 dovrà essere riportata la dicitura *"prosecuzione"* se continuazione degli scorsi anni, o *"innovativa"* se introdotta per la prima volta.

In conformità al PNA 2019, le misure di prevenzione vengono classificate nelle *seguenti tipologie: controllo, trasparenza, definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento, regolamentazione, formazione, rotazione, disciplina del conflitto di interessi, semplificazione e informatizzazione*. In un'ottica di costante modernizzazione dell'attività amministrativa, un particolare rilievo assumono le misure di semplificazione e informatizzazione, in quanto, oltre a facilitare la fruizione dei servizi dell'ente mediante l'adeguamento e la semplificazione della modulistica on line rivolta agli utenti, garantiscono un'adeguata tracciabilità dei processi decisionali e ne aumentano il livello di trasparenza.

Nelle schede di gestione del rischio di Settore, sono previsti appositi *indicatori*, idonei a misurare il grado di realizzazione di ogni misura specifica rispetto ai valori attesi, la cui valutazione è necessaria per il monitoraggio del Piano.

➤ **“Misure generali”**, che si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera attività amministrativa dell'ente; a tale riguardo, si fa innanzitutto rinvio alle misure individuate negli obiettivi strategici descritti nel par. 4), con riferimento a:

- coinvolgimento di dirigenti e dipendenti nel processo di elaborazione del PTPCT e responsabilizzazione nella fase di attuazione delle misure di prevenzione;
- sviluppo della formazione specifica dei dipendenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- implementazione della trasparenza mediante il costante aggiornamento e monitoraggio della Sezione “Amministrazione Trasparente”, l'implementazione di misure di semplificazione anche nella modulistica on line, misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del D.Lgs. n. 33 del 2013;
- controllo successivo sulla regolarità amministrativa degli atti, come strumento per migliorare la qualità degli atti dell'ente.

Assumono inoltre particolare rilievo, le misure generali inerenti la Rotazione del personale e il Codice di comportamento.

- Rotazione del personale. La rotazione c.d. *“ordinaria”* del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie

nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali. La rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore, da utilizzare peraltro con modalità di attuazione che non determinino inefficienze e malfunzionamenti. Lo stesso PNA 2019 evidenzia che il ricorso alla rotazione deve essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

Il Comune di Livorno, in attuazione del PTPCT 2020-2022 ha approvato un primo Piano Operativo della Rotazione del Personale con Delibera G.C. n. 282 del 17/06/2020. In attuazione del successivo PTPCT 2021-2023 (Parte Generale par. 8.1) a cura del dirigente del settore Indirizzo Organizzazione e Controllo, d'intesa con il Direttore Generale e il Segretario Generale (RPCT), previa informazione alle Organizzazioni Sindacali, è stato elaborato l'aggiornamento del Piano operativo della Rotazione, approvato con Delibera G.C. n.198 del 29/04/2021. Per il periodo 2022/2024, si dovrà procedere ad un monitoraggio sullo stato di attuazione del piano di rotazione e ad un suo conseguente aggiornamento, comprensivo della definizione delle misure alternative e/o complementari alla rotazione ordinaria, qualora la medesima non sia attuabile in quanto può compromettere il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa.

La rotazione *straordinaria*, prevista dall'art. 16, comma 1 lett. 1 quarter) del Dlgs.165/2001, è invece una misura finalizzata a tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione comunale, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva a carico di dirigenti o dipendenti dell'ente, siano essi di ruolo o con incarichi a contratto a tempo determinato. Nei PTPCT 2020-2022 e 2021-2023 è stata inserita una apposita disciplina di tale istituto, in conformità alle "Linee Guida in materia di applicazione della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1 lett.1 quarter) del Dlgs.165/2001" approvate con Delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019. Nel PTPCT 2022-2024 si dovrà procedere al monitoraggio dei casi di applicazione della misura all'interno dell'ente.

- Codice di comportamento

Nel PNA 2019 viene messa in evidenza l'importanza dei codici di comportamento dei dipendenti come misura di prevenzione della corruzione, "costituendo lo strumento che, più di altri, si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in connessione con i PTPCT". Il vigente Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Livorno, è stato approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 28 del 30/01/2014, in osservanza alle indicazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 62/2003 e delle linee guida contenute nella delibera CIVIT n. 75/2013. Fin dalla sua approvazione, il Codice di comportamento è parte integrante del PTPCT, è stato inserito nei percorsi di formazione ai dipendenti ed oggetto di azioni di sensibilizzazione, che saranno proseguite con il nuovo Piano.

L'ANAC, con delibera 177 del 19 Febbraio 2020, ha approvato nuove Linee Guida finalizzate a fornire indirizzi interpretativi e operativi volti a orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento, con contenuti più coerenti all'evoluzione della legislazione e utili per la realizzazione degli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico da parte dei dipendenti.

Al fine di corrispondere agli indirizzi delle nuove linee guida, con Determinazione n. 7700 del 20/11/2020, è stato costituito uno specifico gruppo di lavoro a carattere intersettoriale, composto da diverse professionalità appartenenti al Settore Indirizzo organizzazione e controllo, alla Segreteria Generale e all'Avvocatura Civica, che, dopo uno specifico corso di formazione in materia, ha svolto l'attività di verifica e valutazione delle esigenze di aggiornamento/integrazione dell'attuale Codice di comportamento. La bozza elaborata dal Gruppo di lavoro sarà oggetto di un percorso partecipato, aperto agli stakeholders interni ed esterni, che, previo parere obbligatorio del Nucleo di valutazione, conduca all'adozione definitiva del nuovo codice entro la prima parte del 2022.

9) Monitoraggio e coordinamento con il sistema di valutazione della performance.

Particolare rilevanza assume il monitoraggio periodico sull'attuazione delle misure di prevenzione e sulla loro idoneità, su cui si basa la funzionalità complessiva del Piano.

L'attività di monitoraggio, di norma semestrale, è presidiata dal RPCT e si sviluppa attraverso il necessario coinvolgimento dei Dirigenti che sono responsabili dell'attuazione delle misure e degli adempimenti di rispettiva competenza e che, anche in qualità di referenti, hanno il dovere di fornire la collaborazione necessaria al RPCT.

Conformemente alle linee individuate nella normativa specifica e nel P.N.A., l'anticorruzione e la trasparenza fanno parte del ciclo della performance, costituendo elementi di valutazione del personale dirigenziale e non. E' pertanto necessario garantire integrazione e coordinamento con gli obiettivi di performance, nonché con gli strumenti e i soggetti che intervengono nel ciclo di gestione della performance, in primis con il Nucleo di valutazione.

10) Attività di consultazione e comunicazione

L'attività di consultazione riguarda innanzitutto la fase di elaborazione del PTPCT, mediante apposito avviso pubblicato sia sulla Intranet che sul sito *web* istituzionale del Comune, per la consultazione *on line* da parte di dipendenti e soggetti portatori di interessi (sia singoli individui che organismi collettivi), con modalità che consentano di acquisire le loro osservazioni. Peraltro, anche nella fase successiva alla adozione del PTPCT 2022-2024, sarà possibile inoltrare eventuali osservazioni, di cui si terrà conto nell'ambito di un processo dinamico di gestione ed implementazione del Piano.

Si fa inoltre rinvio all'obiettivo strategico individuato nel par. 4), finalizzato a realizzare iniziative di comunicazione e sensibilizzazione sui contenuti del PTPCT e sulle strategie dell'ente rivolte alla prevenzione della illegalità ed alla promozione della trasparenza.