

COMUNE DI LIVORNO
PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA
2021-2023

PARTE GENERALE

- 1. Ambito normativo di riferimento**
- 2. Nozione di corruzione**
- 3. Fattispecie di reato rilevanti**
- 4. Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza PTPCT 2021-2023**
 - 4.1 Processo di elaborazione del PTPCT.**
- 5. Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza**
- 6. Sistema di gestione del rischio corruttivo**
 - 6.1 Analisi del contesto esterno**
 - 6.2 Analisi del contesto interno: la struttura organizzativa dell'ente**
 - 6.3 Analisi del contesto interno: soggetti , ruoli e responsabilità nella strategia di prevenzione dell'ente**
 - 6.4 Analisi del contesto interno: la mappatura dei processi**
 - 6.5 Valutazione del rischio**
 - 6.6 Trattamento del rischio**
- 7. Trasparenza come misura di prevenzione e contrasto alla corruzione**
 - 7.1 Sezione “Amministrazione Trasparente” - Modalità organizzative e individuazione delle responsabilità**
 - 7.2 Il Responsabile per la trasparenza**
 - 7.3 Monitoraggio e vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza**
 - 7.4 Le caratteristiche delle informazioni**
 - 7.5 Accesso civico a dati e documenti**
 - 7.6 Trasparenza e tutela dei dati personali**
 - 7.7 La diffusione della cultura della trasparenza**
- 8. Rotazione del personale**
 - 8.1 Rotazione ordinaria**
 - 8.2 Rotazione straordinaria**
 - 8.3 Monitoraggio**
- 9. Altre misure di prevenzione generali**
 - 9.1 Codice di comportamento dei dipendenti**
 - 9.2 Conflitto di interessi**
 - 9.3 Conferimento ed autorizzazione incarichi extra-istituzionali ai dipendenti**
 - 9.4 Inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali**
 - 9.5 Incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)**
 - 9.6 Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A.**
 - 9.7 Formazione del personale**
 - 9.8 Controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti**
 - 9.9 Controllo sul rispetto degli adempimenti fissati dalla normativa anticorruzione da parte di enti e società partecipate e/o controllate.**
 - 9.10 Protocollo di Legalità**
 - 9.11 Tutela dei dipendenti che segnalano illeciti (whistleblowing)**
- 10. Monitoraggio del PTPCT e coordinamento con il Sistema di valutazione della performance**

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 31 dicembre 2012, n. 235 “*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”;
- 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:

- il decreto legge 4 giugno 2014, n. 90 “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*” convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, che ha disposto il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'ANAC-Autorità Nazionale Anticorruzione, nonché la rilevante riorganizzazione dell'ANAC e l'assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP);
- la legge 27 maggio 2015, n. 69 “*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*” che ha introdotto una serie di importanti modifiche alla disciplina delle fattispecie di reato dei pubblici ufficiali contro la PA ed alcune novità all'ambito delle competenze dell'ANAC, anche in connessione con lo svolgimento dei processi penali e amministrativi aventi ad oggetto fenomeni corruttivi;
- la legge 7 agosto 2015, n. 124 “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”;
- il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Nuovo Codice dei contratti pubblici), cui hanno 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 e, da ultimo, il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni) convertito con L. n. 11 Settembre 2020, n. 120;
- 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 9 gennaio 2019 n. 3 “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”.

Altri provvedimenti essenziali per definire il quadro della disciplina di riferimento in materia, sono:

- La Circolare 25 gennaio 2013, n. 1, Presidenza del consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica, inerente “Legge n. 190 del 2012 - disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.

- L’Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013 con la quale le parti hanno stabilito gli adempimenti, con l’indicazione dei relativi termini, volti all’attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei decreti attuativi (d.lgs. 33/2013, d.lgs. 39/2013, d.P.R. 62/2013) secondo quanto previsto dall’articolo 1, commi 60 e 61, della legge delega n. 190 citata.

•Il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.):

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

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), ai sensi dell'art. 1 comma 2-bis L. 190/2012 (inserito dal D.Lgs. n. 97/2016), costituisce atto di indirizzo rivolto a tutte le pubbliche amministrazioni ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

A tale riguardo, l'ANAC ha espressamente previsto che il contenuto del PNA 2019 assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi aggiornamenti (sopra indicati), mentre mantengono la loro validità gli approfondimenti su specifici settori o materie svolti nei Piani precedenti.

Inoltre, sono considerate parte integrante del PNA 2019 le delibere e gli atti dell'ANAC richiamati nel Piano stesso, cui pertanto, anche il presente PTPCT, nel recepire gli indirizzi del PNA 2019 fa rinvio.

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 recepita anche ai fini del presente PTPCT 2021-2023, 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 in senso ampio, è importante evidenziare le fattispecie penalistiche più rilevanti, che possono derivare da comportamenti illeciti dei dipendenti pubblici nello svolgimento delle attività istituzionali, e su cui quindi si è focalizzata l'attenzione, anche in fase di elaborazione ed aggiornamento, del presente PTPCT.

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

- 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 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
- Articolo 640, c.2. Truffa a danno dell'ente.

4. Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza PTPCT 2021-2023

La Legge n. 190/2012 ed i conseguenti provvedimenti attuativi, nonché il Piano Nazionale Anticorruzione, 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 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).

Da un punto di vista strettamente operativo, il PTPCT può essere definito come lo strumento per porre in essere il processo di gestione del rischio corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa svolta dal Comune. In base alle modifiche introdotte dal legislatore con il D.Lgs. 97/2016, il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità è stato soppresso come documento autonomo ed è stato previsto l'inserimento di un'apposita Sezione della Trasparenza come parte integrante del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. A tale riguardo, il presente Piano, confermando quanto già recepito nei precedenti Piani in attuazione del citato D.Lgs. 97/2016, contiene uno specifico Capitolo dedicato alla "Trasparenza" (*v. infra cap. 8*).

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):

- 1) il primo PTPC 2013/2014-2016 con deliberazione G.C. n. 29 del 30.1.2014
- 2) il PTPC 2015-2017 con deliberazione G.C. n. 17 del 27.1.2015
- 3) il PTPC 2016-2018 con deliberazione G.C. n. 7 del 26.1.2016
- 4) il PTPCT 2017-2019 con deliberazione G.C. n. 21 del 26/1/2017
- 5) il PTPCT 2018-2020 con deliberazione G.C. n. 36 del 29/1/2018
- 6) aggiornamento del PTPCT 2018-2020 con deliberazione G.C. n. 700 del 08/10/2018
- 7) il PTPCT 2019-2021 con deliberazione G.C. n. 44 del 29/1/2019
- 8) il PTPCT 2020-2022 con deliberazione G.C. n. 61 del 30/01/2020

I risultati dell'attuazione dei Piani suddetti sono stati rendicontati dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, 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.

4.1 Processo di elaborazione del PTPCT 2021-2023.

Risulta doveroso premettere che, a seguito dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha prorogato, con comunicato del Presidente dell'Autorità del 2 Dicembre 2020, il termine per l'approvazione del PTPCT 2021-2023 al 31 Marzo 2021.

E' stato svolto un percorso di elaborazione del Piano mediante il coinvolgimento dei soggetti interni dell'amministrazione (Dirigenti, Responsabili degli Uffici, Organi di indirizzo) e una consultazione rivolta ai soggetti esterni; tale percorso è stato articolato in varie fasi, come di seguito descritto in sintesi.

L'ampio percorso partecipato di elaborazione del PTPCT, in conformità ad uno degli obiettivi strategici stabiliti dall'amministrazione in materia, è stato avviato il 15 Settembre 2020 con una riunione plenaria tenutasi nella Sala consiliare (nel rispetto delle misure anti-covid stabilite dal RSPP) tra il Segretario Generale-RPCT, l'Ufficio di supporto al RPCT, il Direttore Generale e tutti i Dirigenti dell'Ente, in cui sono stati condivisi gli obiettivi e le strategie di contrasto alla corruzione e le prime indicazioni operative per la predisposizione del nuovo PTPCT. In seguito, nei mesi di ottobre e novembre, sono stati svolti dal RPCT e Ufficio di supporto una serie di incontri specifici con ciascun Dirigente di Settore e rispettivi Responsabili degli Uffici, in cui, oltre alla verifica dello stato di attuazione delle misure di prevenzione di rispettiva competenza, sono state dettagliate le novità metodologiche e forniti indirizzi per l'adeguamento delle schede settoriali di gestione del rischio, al fine della predisposizione del nuovo PTPCT; l'organizzazione degli incontri ha richiesto maggior tempo per le difficoltà operative connesse al necessario rispetto delle misure anti-covid stabilite dal RSPP.

Successivamente, con circolare del RPCT prot. n. 129531/2020, è stato richiesto a ciascun Dirigente di procedere all'aggiornamento del processo di valutazione e trattamento del rischio corruzione per le attività di competenza delle strutture rispettivamente assegnate, con invito ad inviare al RPCT proposte e contributi per l'aggiornamento del Piano, attuando le opportune

forme di coinvolgimento dei Responsabili degli Uffici e dei dipendenti (la circolare è stata pubblicata anche sulla Intranet dell'ente). In tale contesto sono state fornite le seguenti direttive:

- attuare una più completa mappatura dei processi decisionali, tenendo conto delle indicazioni fornite dal RPCT nel corso degli incontri svoltisi con ciascun Dirigente;

- svolgere una valutazione del rischio di ciascun processo decisionale di competenza del Settore più attenta e volta a non sottostimare il livello di rischio, dando evidenza delle motivazioni e dei dati utilizzati a supporto del correlato giudizio sintetico, tenendo conto risultati del monitoraggio del PTPCT per l'anno 2020 e degli eventi e/o criticità (ritenuti significativi) che hanno interessato le attività di competenza delle strutture assegnate, (es. procedimenti giudiziari, procedimenti disciplinari, procedimenti per responsabilità amministrativo/contabile, ricorsi amministrativi, segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente quelle ricevute tramite procedure di *whistleblowing*, 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 valori attesi, onde evitare la pianificazione di misure astratte (o non realizzabili) e in modo da consentirne un adeguato monitoraggio.

Con rapporto indirizzato al Sindaco e agli Assessori (prot. n. 5066 del 14 gennaio 2021), il RPCT fornito ampio dettaglio dello stato di attuazione del percorso di elaborazione del nuovo PTPCT ed ha indicato le successive fasi da svolgere, evidenziando il rilievo essenziale attribuito nella normativa di riferimento al coinvolgimento degli organi di indirizzo politico degli enti, come specificato nel Piano Nazionale Anticorruzione. In particolare:

- la disposizione normativa (art. 1, c. 8, della L.190/2012) che 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 e della trasparenza;

- l'indirizzo relativo al percorso di approvazione del PTPCT per gli enti territoriali caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), tramite il cosiddetto “doppio passaggio”, cioè con l’approvazione da parte del Consiglio di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre la Giunta resta competente all’adozione finale.

Il RPCT ha illustrato il suddetto rapporto (corredato dalla documentazione di riferimento) alla Giunta Comunale, che, con Decisione n. 9 del 19 gennaio 2021, ha apprezzato le proposte contenute nel rapporto e specificamente: le linee generali per il processo di aggiornamento del Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza; gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, coerenti e conformi con quelli costituenti parte integrante del DUP 2021-2023 approvato con deliberazione 13/11/2020 n. 196 del Consiglio Comunale.

Con la suddetta Decisione la Giunta Comunale ha quindi disposto di procedere con gli atti conseguenti per il percorso di approvazione del PTPCT, mediante la consultazione interna all'ente e degli stakeholders esterni, ed il successivo coinvolgimento dell’Organo consiliare.

Il documento contenente le Linee Generali e gli obiettivi strategici per il PTPCT 2021-2023 è stato quindi pubblicato sulla Intranet comunale, con istruzioni per consentirne la consultazione on line e l'inoltro di osservazioni da parte di tutti i dipendenti, cui è stata data comunicazione anche mediante posta elettronica interna.

Il documento in questione è stato inoltre pubblicato sul sito istituzionale del Comune, mediante avviso in evidenza sulla home page (“Segnalazioni”), con possibilità di far pervenire osservazioni e proposte mediante PEC o alla casella di posta elettronica prevenzionecorruzione@comune.livorno.it, utilizzando l'apposito modulo ivi predisposto; è stato inserito inoltre un link alla sezione Amministrazione Trasparente, Altri contenuti-

Prevenzione della corruzione, ove sono consultabili anche i PTPCT precedenti e le Relazioni annuali del RPCT.

Entro la data stabilita per la fase di consultazione (7 febbraio 2021), non sono pervenute osservazioni.

E' stato quindi avviato l'iter per la deliberazione di competenza del Consiglio Comunale: il suddetto documento è stato esaminato dalla Commissione Consiliare "Affari Istituzionali", con votazione favorevole, nella seduta del 12 marzo 2021; successivamente il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 54 del 18 marzo 2021 ha approvato il documento contenente le Linee Generali e gli Obiettivi Strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente PTPCT 2021-2023 (riportati nel successivo cap. 5).

Il coinvolgimento dei dirigenti e funzionari dei vari Settori e Uffici dell'amministrazione, si è ulteriormente sviluppato attraverso il costante flusso di contatti ed informazioni implementato dal RPCT e dall'Ufficio di supporto al RPCT ed una ulteriore riunione plenaria con la Conferenza dei dirigenti svoltasi in videoconferenza. In tale contesto è stata svolta anche l'attività di verifica e monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione del PTPCT nell'anno 2020.

5. Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

Gli Obiettivi Strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di seguito riportati, sono stati approvati dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 54 del 18 marzo 2021. Essi costituiscono inoltre parte integrante e sostanziale del Documento Unico di Programmazione DUP 2021-2023, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 196 del 13.11.2020.

Si riporta di seguito una rappresentazione schematica degli obiettivi in questione.

OBIETTIVI 2021-2023
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 fondamenta etiche delle regole di comportamento (i c.d. standard etici), 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.

OBIETTIVI 2021-2023

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 (“*giornata della legalità e della trasparenza*”), anche con il coinvolgimento del mondo della scuola, nei limiti delle risorse disponibili.

6. Sistema di gestione del rischio corruttivo

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che si verifichi il rischio di eventi corruttivi, da intendere in senso ampio in conformità alla nozione di corruzione specificata sopra al cap. 2).

A tale riguardo è importante evidenziare che il PNA 2019, con il suo **Allegato 1** (*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*) è intervenuto sull'intero processo di gestione dei rischi corruttivi, innovando in maniera sostanziale, in aperta discontinuità con i Piani e gli aggiornamenti che l'hanno preceduto.

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 (la struttura organizzativa; la mappatura dei processi)

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

Di seguito è descritto, nelle sue varie parti, il Sistema di gestione del rischio del presente PTPCT, in conformità all'Allegato 1 del PNA 2019.

6.1 Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano eventualmente favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Al riguardo nell'Allegato 1 del PNA 2019 vengono date indicazioni sulle fonti interne ed esterne cui i RPCT degli enti locali possono fare riferimento.

Per quanto riguarda le fonti interne, sono stati presi in considerazione aspetti evidenziati da segnalazioni esterne ricevute tramite la casella di posta elettronica dedicata e i risultati dall'azione di monitoraggio sul PTPCT, i colloqui svolti negli incontri con i Dirigenti di tutti i Settori dell'ente, nonché le informazioni elaborate ai fini della Relazione annuale 2020 ex art. 1, co. 14 L. 190/2012 (cui si fa rinvio).

Le valutazioni svolte su quanto emerso dalle fonti suddette, hanno fornito elementi utili per l'adeguamento/integrazione di alcune parti del sistema di gestione del rischio. In particolare: elaborazione di un'unica scheda di gestione del rischio per l'Area di rischio "Contratti Pubblici" a carattere trasversale, il cui contenuto deve essere osservato ed applicato da tutte le strutture dell'amministrazione comunale, ed adeguamento di alcune misure di prevenzione relative alle fasi di esecuzione e rendicontazione del contratto, con particolare riguardo ai lavori pubblici; inserimento di nuove misure di prevenzione del rischio inerenti la gestione delle procedure di attribuzione delle progressioni economiche del personale, la gestione dei servizi cimiteriali, la gestione del Patrimonio, il controllo e monitoraggio delle società controllate ed in house.

Un'ampia analisi del contesto socio-economico relativo al Comune di Livorno è contenuta nella Sezione Strategica del Documento Unico di Programmazione DUP 2021-2023 dell'ente, approvato Deliberazione del Consiglio Comunale n. 196 del 13.11.2020.

Il tessuto produttivo e manifatturiero del territorio livornese in questi anni è stato colpito dal perdurare della crisi economica, che ha interessato tutti i comparti industriali locali ed anche il lavoro portuale, elemento essenziale per l'economia cittadina. L'amministrazione comunale e le altre istituzioni pubbliche presenti sul territorio, pur in presenza di fattori di rilevante criticità (fra cui il l'emergenza abitativa ed il fenomeno connesso delle occupazioni abusive di immobili) hanno comunque posto in essere una serie di azioni e di servizi finalizzati a fronteggiare e superare le situazioni di disagio sociale dei cittadini, mantenendo costantemente il ruolo di interlocutore fondamentale nei confronti della comunità locale.

L'ente ha mantenuto tale ruolo anche a fronte dell'impatto dirompente dell'emergenza sanitaria da Covid 19.

Durante il periodo di maggiore virulenza e di lockdown (fine gennaio – fine maggio), il Comune di Livorno ha messo in atto una serie di azioni tese a riorganizzare le attività lavorative al fine di continuare ad erogare servizi con nuove modalità e nel contempo dare attuazione alle direttive nazionali con ricadute dirette sul territorio e sui cittadini. Di seguito alcuni esempi che non esauriscono gli interventi messi in atto: buoni spesa distribuiti alle famiglie livornesi in difficoltà, consegna ai nuclei familiari livornesi delle mascherine fornite dalla Regione Toscana, ritiro dei rifiuti speciali Covid da parte di AAMPS presso le abitazioni

dei malati e il servizio di consegna medicinali e generi di prima necessità oltre a una serie di interventi per sostenere famiglie e persone che vivono in situazioni di disagio sociale ed economico. A livello amministrativo sono state emanate 34 ordinanze sindacali in materia, 15 circolari interne e stilati 20 protocolli di sicurezza; è stato organizzato il lavoro dei dipendenti delle attività essenziali da svolgere in presenza e quello in modalità agile, con aggiornamenti periodici della programmazione: in particolare nel periodo 23/03 – 01/05 2020 la percentuale di dipendenti in Lavoro Agile (al netto di assenze per altri istituti) è stata pari al 78,83%; nello stesso periodo n. 283 dipendenti hanno attivato la deviazione di chiamata dal telefono di ufficio sulle proprie utenze.

In tale contesto ha avuto importanza fondamentale l'apporto di una ampia rete di organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, come evidenziato anche nel *Piano Integrato di Salute (PIS) della Zona Livornese 2020-2022*. La zona Livornese (che ai fini del PIS comprende oltre al comune di Livorno, i comuni di Collesalveti e Capraia) è infatti un territorio ad alta presenza di capitale sociale, che mostra anche un trend crescente. Sono presenti 358 organizzazioni formalizzate (iscritte ai registri regionali) per un totale di 20 organizzazioni ogni 10.000 residenti, un supporto non indifferente per il sistema di welfare locale. Con riferimento specifico all'amministrazione comunale, sono oltre 400 associazioni iscritte nei registri gestiti dal comune di Livorno. Soggetti appartenenti al non profit che operano nell'ambito sociale, sanitario, sportivo, culturale, ricreativo, ambientale, della protezione civile, dei beni comuni, di supporto alle categorie più deboli, e costituiscono una componente partecipativa essenziale per la coesione della comunità locale. Un organo rappresentativo è costituito dalla Consulta delle Associazioni.

Le forme di compartecipazione del Comune e l'assegnazione dei contributi alle suddette associazioni ed altri soggetti del terzo settore che, senza scopo di lucro e in un'ottica di sussidiarietà, svolgono attività di interesse generale in ambito cittadino è disciplinata da un apposito Regolamento comunale (delibera CC n. 161/2017). Mentre per l'erogazione dei contributi di compartecipazione la Giunta Comunale si esprime su richieste veicolate direttamente dai Settori dell'ente competenti in relazione all'ambito di attività delle associazioni richiedenti, la concessione dei contributi ordinari e straordinari avviene con un procedimento piuttosto articolato in cui svolge un ruolo propositivo la Commissione Comunale Contributi (art. 11, comma 3 del Regolamento): una commissione multisettoriale composta da membri in rappresentanza dei diversi Settori coinvolti nelle relazioni con le associazioni.

Anche in questo PTPCT, l'attività di questa Commissione Contributi è inserita dal Settore competente in materia di associazionismo (Settore politiche sociali e sociosanitarie) tra le misure di prevenzione da attuare al fine di scongiurare il rischio del riconoscimento indebito di vantaggi economici mediante provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale con effetto economico diretto per il destinatario.

Risulta significativo il dato dell'evoluzione della **presenza straniera sul territorio comunale**, che risulta in costante crescita, sia in termini assoluti che percentuali.

Residenti non italiani al 31 dicembre (valori assoluti e percentuali)											
anno	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Residenti	164.564	161.301	160.780	160.594	160.840	160.948	160.538	160.507	160.958	161.106	160.759
stranieri	1.429	2.776	3.017	3.233	4.167	4.944	5.462	5.914	7.315	8.478	8.959
% stranieri	0,9	1,7	1,9	2,0	2,6	3,1	3,4	3,7	4,5	5,3	5,6

Residenti non italiani al 31 dicembre (valori assoluti e percentuali)											
anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Residenti	160.104	161.228	161.009	159.985	159.542	159.219	158.916	158.371	157.783	157.452	156.489
stranieri	10.069	10.893	11.451	11.336	11.424	11.495	11.629	11.846	12.055	12.389	12.481

% stranieri	6,3	6,8	7,1	7,1	7,2	7,2	7,3	7,5	7,6	7,9	8,0
----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: **Comune di Livorno - Elaborazione Uff. Statistica**

Tale tendenza andrebbe ulteriormente analizzata, intersecandola con il dato degli inserimenti lavorativi regolari degli stranieri, ma si tratta comunque di un elemento rilevante, considerato che le comunità di stranieri ad elevata marginalizzazione sono più vulnerabili alle infiltrazioni criminali.

Per quanto riguarda le fonti esterne, pur cercando di conformarsi alle indicazioni del PNA, si evidenziano notevoli difficoltà di analisi, connesse alla difficile reperibilità di dati aggiornati e riferiti all'ambito comunale, soprattutto per quanto concerne i fenomeni criminali.

A tal fine, da parte del RPCT con nota n. 134830 del 2 dicembre scorso è stato richiesto supporto informativo ai sensi dell'art. 1 co. 6 della l. 190/2012, alla **Prefettura di Livorno**, che ha risposto con nota del 26.01.2021 prot. 0006376, fornendo informazioni relative alla criminalità nel territorio provinciale, pur precisando che, alla luce delle direttive impartite dal Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, con circolare prot. N. 78-II-123-UC-3-2011 del 18 luglio 2011, per il momento possono considerarsi "consolidati" e quindi disponibili solo i dati relativi all'anno 2019.

Si riportano di seguito le parti essenziali della suddetta nota prefettizia.

"....dall'esame dei dati relativi al numero dei delitti denunciati dalle Forze di Polizia all'Autorità Giudiziaria nel corso del 2019, emerge, a livello provinciale, una diminuzione del 5,5% (reati 2018: 16985; reati 2019: 16052), mentre a livello comunale tale decremento si assesta al 4,4% (reati 2018: 9427; reati 2019: 9047).

L'accertata diminuzione di tali reati in generale viene confermata dalla diminuzione delle fattispecie dei reati predatori di maggior allarme sociale come i furti in abitazione ed i furti con strappo. Per quanto riguarda le singole tipologie di furti, si rileva che questi rappresentano il 54% del totale dei delitti, percentuale rimasta pressoché invariata rispetto al 2018.

.....

Nel novero dei delitti denunciati all'Autorità Giudiziaria, si evidenzia una netta diminuzione sul fronte delle rapine in genere, circa il 40% in meno rispetto al 2018. In particolare, si rileva il 60% di rapine in esercizi commerciali e il 30% di rapine nella pubblica via.

Al contrario, si registra una inversione del fenomeno delle ricettazioni, in aumento del 10% nel 2019 rispetto al 2018.

Si segnala, inoltre, che nel 2019 non si sono registrati casi di corruzione, peculato e concussione a fronte, invece, di 2 denunce per peculato ed una per concussione pervenute all'Autorità Giudiziaria nel 2018.

Per quanto riguarda il fenomeno estorsivo, i delitti denunciati nel 2019 evidenziano un calo del 25% rispetto al 2018, mentre il fenomeno dell'usura registra un calo del 100% rispetto all'anno precedente poiché nessun delitto è stato denunciato all'Autorità Giudiziaria a fronte di un solo caso emerso nel 2018.

A tal riguardo, si fa presente che a livello nazionale il numero delle istanze presentate all'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, al fine dell'elargizione di finanziamenti e dell'erogazione di mutui si è progressivamente ridotto negli anni, a fronte di fenomeni criminali che mantengono una dimensione preoccupante, così come dimostrato dalle operazioni di Polizia giudiziaria, in gran parte avviate d'iniziativa piuttosto che in seguito a denunce da parte delle vittime.

L'immutata aggressività della criminalità organizzata si avvantaggia di un atteggiamento tendenzialmente reticente delle vittime, a volte per paura, altre per un malriposto sentimento di sudditanza e/o gratitudine nei confronti dell'estortore o dell'usuraio, oppure per una forma di indifferente connivenza. In tutti i casi, risulta imprescindibile una forte e chiara campagna informativa capace di penetrare le coscienze di ogni strato sociale. Da una specifica attività

ricognitiva del fenomeno è, inoltre, emerso che la riduzione del numero delle denunce non corrisponde alla reale entità dei reati, che nel tempo hanno subito una trasformazione, manifestandosi con modalità sempre più sofisticate e subdole, tanto da richiedere interventi di prevenzione di contrasto adeguati alla diversa realtà, con strumenti operativi idonei.

Per completezza d'informazione, si rappresenta, infine, che sul territorio livornese, non si registrano presenze di sodalizi criminali organizzati autoctoni e stanziali, mentre risulta d'interesse operativo la presenza di soggetti provenienti dalle aree storicamente interessate dal fenomeno della criminalità organizzata.

Pertanto, il fenomeno mafioso, in senso lato, viene preso in considerazione sotto l'aspetto preventivo al fine di monitorare la presenza di soggetti provenienti da aree sensibili e con accertate appartenenze a tali organizzazioni, oltre a recepire quei segnali economico-finanziari che potrebbero essere sintomatici di una ingerenza delle cosche.

È stato inoltre preso in considerazione il **“Quarto rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana – Anno 2019”**, redatto dalla Scuola Normale Superiore di Pisa in attuazione di un rapporto di collaborazione con la regione Toscana. Un documento corposo in cui si prendono in considerazione le due tipologie di fenomeni nel contesto regionale e dal quale, tra i vari spunti di interesse, si evidenzia in estrema sintesi quanto segue.

Fenomeni di criminalità organizzata

Viene confermato il quadro già presentato e analizzato nei precedenti rapporti, secondo il quale non sono finora emerse evidenze giudiziarie significative di insediamenti organizzativi autonomi delle quattro mafie nazionali sul territorio toscano.

Tuttavia, pur non emergendo al momento evidenze giudiziarie rispetto ad un radicamento organizzativo tradizionale, la Toscana si conferma uno dei territori privilegiati dalle mafie per attività di riciclaggio, ma anche per attività criminali più tradizionali, come il traffico di stupefacenti, o per la realizzazione su larga scala di reati economico finanziari.

In base ai dati dei beni confiscati nella Regione (fonte: ANBSC Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), sembra essere confermata la diffusa percezione della Toscana come *“lavatrice”* delle cosche, piuttosto che *“mercato di conquista”* dove acquisire il controllo, tramite un metodo mafioso, di segmenti del mercato. Questo spiegherebbe la predilezione per settori a tradizionale vocazione per il riciclaggio, come appunto le attività immobiliari e la ricettività, rispetto, invece, ad altre attività economiche più rivolte alla produzione e alla pubblica amministrazione come quelli manifatturiero, delle costruzioni o dei trasporti/logistica.

Risulta confermata inoltre la presenza di organizzazioni criminali straniere, favorite da minoranze etniche concentrate che presentano un'elevata marginalità economico-sociale. Tali organizzazioni criminali di origine straniera si caratterizzano, in alcuni casi, per una *specializzazione economica* in alcuni settori illeciti specifici – come nel caso degli stupefacenti o dello sfruttamento della prostituzione (dinamica riscontrabile prevalentemente nei gruppi di nazionalità albanese e nigeriana).

Per quanto riguarda nello specifico il ruolo di Livorno, il porto rappresenta punto nevralgico nei traffici nazionali e transnazionali degli stupefacenti: nel corso del 2019 sono stati sequestrati oltre una tonnellata di cocaina (1100 kg) con due eccezionali sequestri in collaborazione tra Forze dell'ordine e Agenzia delle Dogane; sempre nella città di Livorno, nel 2019 sono stati sequestrati ben 830 kg di stupefacenti, di cui 564 kg di marijuana e 266 kg di hashish.

Criminalità organizzata e accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici in Toscana: la Toscana risulta al 9° posto per numero di provvedimenti interdittivi antimafia emessi dalle Prefetture per un totale di 41 comunicazioni all'ANAC dal 2014 al 2018. Per meglio ponderare l'incidenza del fenomeno rispetto alle dimensioni del territorio di riferimento, è stato calcolato un tasso di aziende interdette su numero di imprese attive registrate. Ponderando per il numero di imprese attive sul territorio, la Toscana scende al 14° posto su

scala nazionale, sopravanzata da regioni, come la Liguria o l'Umbria, che, pur avendo un numero di interdittive inferiore in valore assoluto, hanno una popolazione di imprese attive di gran lunga inferiore rispetto a quella toscana.

Peraltro, comparando il biennio 2017-2018 con quello precedente (2015-2016), la Toscana registra un incremento del 32% nel numero di imprese interdette.

Fenomeni di corruzione

Secondo il Rapporto in esame, le nuove forme di corruzione organizzata mettono in evidenza anche per la Toscana uno spostamento del baricentro invisibile dell'autorità di organizzazione e gestione degli scambi occulti, dagli attori partitici e politici (secondo il "vecchio" modello svelato da "mani pulite") da un lato verso dirigenti e funzionari pubblici, e dall'altro in direzione di una vasta gamma di attori privati: imprenditori, mediatori, faccendieri, professionisti, gruppi criminali. Un processo favorito dalla deregolamentazione e privatizzazione dei servizi pubblici, con conseguente discarico di fatto da parte dell'amministrazione di interessi pubblici a favore di soggetti privati.

.....

In tale contesto, la tangente come "denaro o altra utilità" e gli "atti d'ufficio" descritti dal codice penale si fanno impalpabili, diluiti in un intreccio di relazioni opache, compensazioni incrociate, scambi "in natura". Gli episodi in cui prevale il "do ut des" tra atti d'ufficio e bustarella, rappresentato dal codice penale, sono riconoscibili soprattutto in manifestazioni di corruzione pulviscolare, che tipicamente coinvolgono soggetti di piccolo cabotaggio nella struttura politico-amministrativa. Nelle forme più sofisticate e rilevanti i partecipanti assicurano piuttosto il conferimento comune di una loro generica "disponibilità" a fornire risorse di varia natura (a seconda del ruolo ricoperto), ma comunque utili a imbastire e gestire sottobanco "affari" i cui proventi alla fine saranno ripartiti tra gli appartenenti a questa oligarchia criminale, grazie a una circolarità di favori cementati dall'aspettativa che le regole e i patti illeciti saranno rispettate.

Nel Rapporto viene utilizzato il sistema di 'Codifica eventi di corruzione' (CECO), che si basa sull'analisi di tutti i lanci di notizie a mezzo stampa aventi per oggetto eventi di corruzione.

Dall'analisi suddetta, risulta che a livello nazionale i settori maggiormente interessati dai reati contro la pubblica amministrazione sono stati anche nel 2019, come negli anni precedenti, gli appalti (circa il 43% dei casi); costante rispetto al biennio precedente in termini percentuali (5,4% di casi) il numero dei casi di corruzione nel governo del territorio. In linea con gli anni precedenti anche gli eventi di corruzione che riguardano nomine e incarichi (6,9%) e controlli e verifiche (8,4%). Si riduce sensibilmente l'emergere di casi di corruzione nella gestione delle entrate fiscali.

Nel territorio toscano l'ammontare limitato di casi di corruzione non permette confronti significativi in termini percentuali. Si rileva comunque un incremento dei casi di corruzione nel settore delle nomine, 5 nel 2019 rispetto al solo caso del 2018, costanti i casi di corruzione nelle verifiche da 4 a 5 tra il 2018 e il 2019, in tutto 5 i casi di corruzione – in calo dai 9 dell'anno precedente – nel settore degli appalti.

Alcuni rilievi sopra evidenziati trovano corrispondenza nel **Rapporto ANAC "La corruzione in Italia 2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare"**, basato sull'esame dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nell'ultimo triennio.

In particolare, nel suddetto rapporto viene evidenziato che il **comparto degli appalti pubblici è quello più colpito tra i casi esaminati (74%)**. In tale ambito, il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 40% del totale degli episodi di corruzione censiti nel triennio.

Seguono nel rapporto in esame ulteriori rilievi di indagine, che per la loro importanza si riportano integralmente.

Quanto alle modalità "operative", è degna di nota la circostanza che - su 113 vicende corruttive inerenti l'assegnazione di appalti - solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%),

nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti.

Spesso si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto: per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta, molto al di sotto della media); per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (ad es. il direttore dei lavori) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

A seguire, alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:

- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all'assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse
- inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti)
- assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche)

Viene poi evidenziato che i Comuni (specie al Sud) rappresentano, tra i casi esaminati, gli enti maggiormente a rischio di eventi corruttivi, seguiti dalle le società partecipate e dalle Aziende sanitarie. In tale contesto, se nel periodo di riferimento i politici locali indagati mantengono una consistenza rilevante (23% del totale dei soggetti interessati), indicativo è il tasso relativo all'apparato burocratico in senso stretto (dirigenti indagati, RUP, funzionari e dipendenti), che annoverando nel complesso circa la metà dei soggetti coinvolti si configura come il vero dominus.

In considerazione dell'analisi di contesto, come già ricordato sopra, nel presente PTPCT è stata predisposta un'unica scheda di gestione del rischio per l'Area di rischio "Contratti Pubblici" a carattere trasversale, il cui contenuto deve essere osservato ed applicato in modo uniforme da tutte le strutture dell'amministrazione comunale; sono state innovate alcune misure di prevenzione relative in particolare alle fasi di esecuzione e rendicontazione del contratto, con specifica attenzione ai lavori pubblici.

Oltre alle verifiche e conseguente rendicontazione sull'attuazione delle misure di prevenzione da parte di ciascun Dirigente (primo livello), sono previste verifiche di secondo livello mediante controlli a campione svolti da parte del Settore Contratti in sinergia con RPCT e Gruppo operativo Controllo Successivo atti.

6.2 Analisi del contesto interno: la struttura organizzativa dell'ente

Per l'analisi del contesto interno, ai sensi dell'Allegato 1 al PNA 2019, risulta fondamentale prendere in considerazione gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione, evidenziando il livello di complessità dell'ente ed il sistema dei ruoli e delle responsabilità.

La struttura organizzativa e le regole di funzionamento dell'amministrazione insediatasi a seguito delle elezioni comunali di giugno 2019 sono state approvate con deliberazioni della Giunta Comunale n. 514 del 25/06/2019 (introduzione della figura del Direttore Generale) e n. 530 del 9/07/2019 (macrostruttura).

Il processo di riorganizzazione attuato con l'avvio del nuovo mandato amministrativo ha visto, oltre alla nomina di un nuovo Segretario Generale e del Direttore Generale, un esteso avvicendamento di dirigenti alla direzione di Settori diversi da quelli assegnati in precedenza ed altri incarichi dirigenziali di nuova nomina (anche mediante procedure selettive ex art. 110 TUEL).

Tale avvicendamento di incarichi dirigenziali ha riguardato anche settori ed aree a maggiore esposizione al rischio di corruzione, fra cui: servizi finanziari, indirizzo organizzazione e controllo (gestione del personale); avvocatura civica, amministrazione del patrimonio; società partecipate, sviluppo economico (commercio e turismo), politiche sociali e sociosanitarie, gestione del demanio, urbanistica ed edilizia privata; ambiente.

Altri settori sono stati coperti per periodi di tempo anche rilevanti con incarichi dirigenziali *ad interim*, in attesa dello svolgimento di procedure selettive (così ad esempio gli incarichi dirigenziali di Settori afferenti al Dipartimento Lavori Pubblici); attualmente risulta ancora affidato ad interim il Settore Sistemi Informativi.

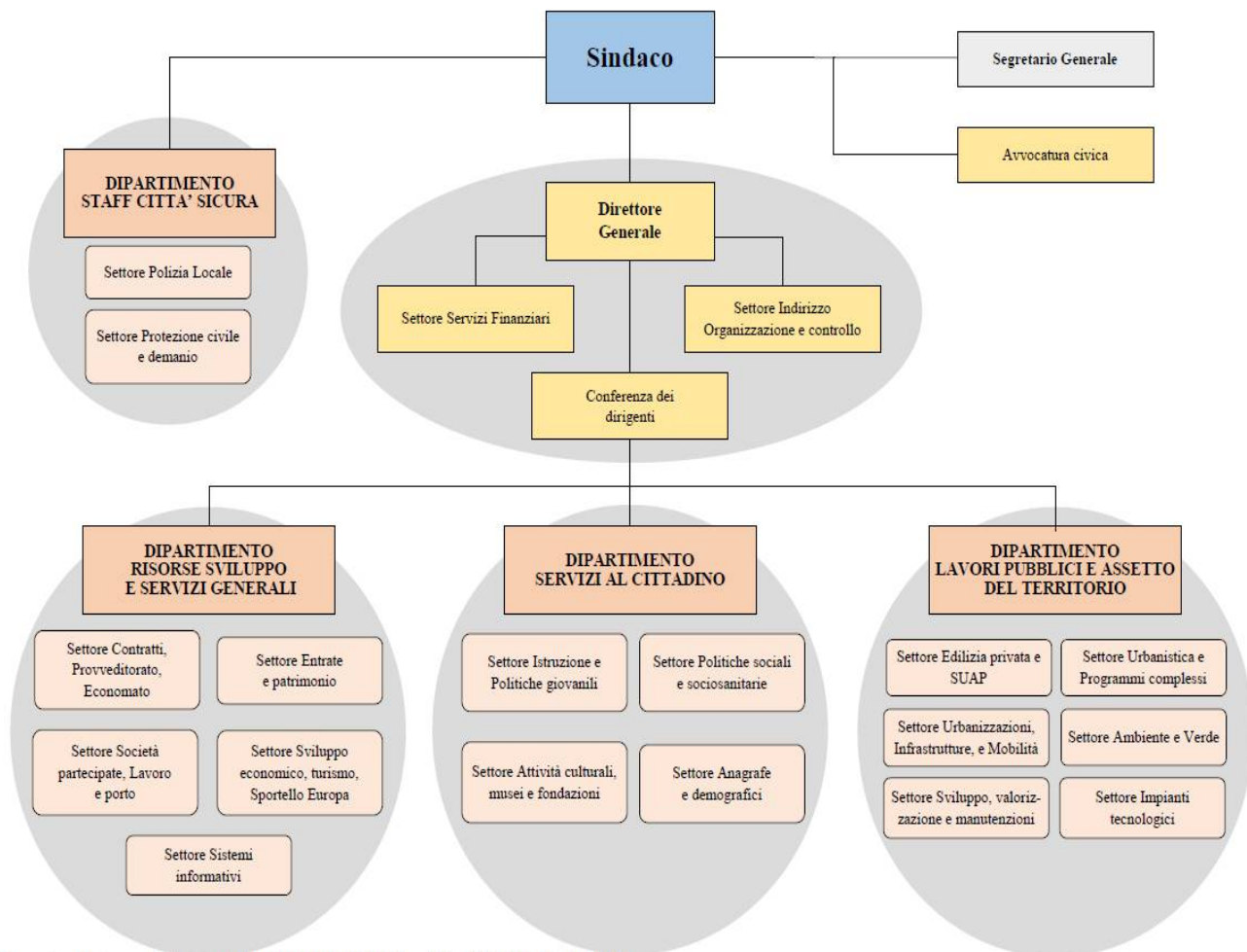
A seguito di espletamento di una apposita procedura selettiva degli incarichi di posizione organizzativa, estesa a tutti i dipendenti di categoria D in possesso dei requisiti previsti dal CCNL 21/05/2018, è stato disposto l'affidamento di tali incarichi dal giorno 25/10/2019 per una durata di 3 anni.

Inoltre, è importante evidenziare che il presente PTPCT si inserisce nel contesto di una nuova riorganizzazione macrostrutturale, che è stata approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 526 del 30/10/2020, e che si articola in due fasi attuative. Si indicano di seguito i cambiamenti principali:

- Dal 1 Gennaio 2021: Creazione del Dipartimento Staff “Città Sicura” di staff al Sindaco, composto dai Settori “Polizia Locale” e “Protezione Civile e Demanio”, con contestuale soppressione del Settore “Sport e Demanio” (la funzione afferente allo sport viene assegnata al Settore “Contratti, Provveditorato, Economato”; spostamento della funzione dirigenziale in materia di mobilità urbana dal Settore “Ambiente e Mobilità” al Settore ridenominato “Urbanizzazioni, Infrastrutture e Mobilità”; spostamento della funzione dirigenziale sulla tutela del verde urbano dal Settore “Infrastrutture e Spazi Urbani” al ridenominato Settore “Ambiente e Verde”.

- Dal 1 Aprile 2021: Passaggio delle funzioni inerenti la “Gestione del Patrimonio” dal Settore Entrate e Patrimonio (che cambia denominazione in “Entrate e revisione della spesa” in relazione allo studio ed implementazione di un sistema di ottimizzazione e revisione della spesa) ad altro Settore, che al momento è in corso di individuazione; la funzione “Porto” viene trasferita al Settore Urbanistica e Programmi complessi (e Porto).

Nella elaborazione del sistema di gestione del presente PTPCT si è dovuto pertanto tener conto di questo contesto “in evoluzione”: esso è stato strutturato sulla base dell’organigramma in vigore al 1 Gennaio 2021, ma è stata resa autonoma l’area di rischio “Gestione del Patrimonio” in previsione del passaggio delle funzioni dal 1 Aprile 2021 ad altro Settore. Nelle schede di gestione del rischio interessate dalle suddette modifiche sono riportate le rispettive date di decorrenza dei passaggi di competenza.



Organigramma in vigore dal 01 Gennaio 2021

Organizzazione Uffici in vigore dal 01 Gennaio 2021

SEGRETARIO GENERALE

Staff Supporto Segretario Generale, Giunta e Consiglio Comunale
 Uff. Controllo regolarità amministrativa anticorruzione e trasparenza
 Uff. Archivio e protocollo

STAFF CITTA' SICURA

Sett. **Polizia Locale**

Staff Vice comandante, legalità, progetto comunicazione e trasparenza, logistica e sedi
 Uff. Procedimenti Sanzionatori
 Uff. Servizi Territoriali di Prossimità, Sicurezza e tutela animale
 Uff. Polizia amministrativa
 Uff. Sezioni Specializzate

Sett. **Protezione Civile e Demanio**

Uff. Protezione civile

AVVOCATURA

Staff Avvocato

DIRETTORE GENERALE

Uff. Gabinetto del sindaco
 Uff. Urp
 Uff. Stampa

Staff Staff Direzione Generale

Servizi finanziari

Uff. Gestione e rendicontazione
 Staff Programmazione finanziaria e finanziamenti

Sett.	Indirizzo organizzazione e controllo
Uff.	Organizzazione e relazioni sindacali
Uff.	Amministrazione del personale
Uff.	Programmazione e sviluppo del personale
Uff.	Programmazione, controllo di gestione e contabilità analitica
Dip.	RISORSE SVILUPPO E SERVIZI GENERALI
Sett.	Contratti Provveditorato Economato
Uff.	Gare e contratti
Uff.	Economato
Uff.	Sport e impianti sportivi
Sett.	Entrate e patrimonio
Uff.	Tari, stralcio Tares
Uff.	IMU/TASI, stralcio ICI, Canone Ricognizione Dominio
Uff.	Supp tecnico-giuridico - imposta di soggiorno - Affis.ni Pubb.tà Tosap e Passi Carrabili
Staff	Coord.to e controllo Entrate - Centro Unico della Riscossione
Uff.	Amministrazione patrimonio <i>*(dal 1 aprile 2021 previsto trasferimento al Sett. Società partecipate)</i>
Uff.	Ufficio tecnico patrimoniale e procedure espropriative <i>*(dal 1 aprile 2021 previsto trasferimento al Sett. Società partecipate)</i>
Sett.	Società partecipate, lavoro e porto <i>*(dal 1 aprile 2021 previsto trasferimento funzione "Porto" al Settore Urbanistica e Programmi complessi)</i>
Uff.	Rapporti con società e aziende partecipate
Uff.	Integrazione città/porto, università, ricerca e innovazione
Sett.	Sviluppo economico, turismo e sportello Europa
Uff.	Finanziamenti comunitari, sviluppo economico ed EDIC
Uff.	Turismo, grandi eventi, iniziative commerciali e di vendita su aree pubbliche
Uff.	Commercio su aree private e altre attività produttive
Uff.	Presidio coordinamento e sviluppo mercati centrale ittico e ortofrutticolo
Sett.	Sistemi Informativi
Uff.	Sistemi Informativi integrazione banche dati SIT e open data
Uff.	Reti e sistemi informatici, coordinamento smart working
Uff.	Progetti e applicazioni informatiche
Uff.	Servizi informativi e sviluppo servizi telematici
Uff.	Statistica e studi - banca dati
Dip.	SERVIZI AL CITTADINO
Sett.	Istruzione e politiche giovanili
Uff.	Sistema integrato infanzia 0-6
Uff.	Coordinamento pedagogico-operativo sedi e dotazioni e specifici progetti trasversali dell'offerta integrata di servizio per l'infanzia 0/6
Uff.	Gestione amm.va servizi educativi-scolastici
Uff.	Ristorazione e servizi scolastici
Uff.	Sistemi scolastici integrati, rete scolastica, CRED e CIAF - Politiche femminili
Sett.	Politiche sociali e sociosanitarie
Staff	Gestione strategica rette e compartecipazioni
Uff.	Marginalità e famiglia
Staff	Servizio sociale professionale
Uff.	Servizi di sostegno per la ridotta autonomia e la non autosufficienza
Staff	Rapporti con AUSL, autorizzazioni strutture, coordinam. finanz. e supporto amministrativo - Associazionismo
Uff.	Programmazione e servizi per il fabbisogno abitativo
Sett.	Attività culturali, musei e fondazioni
Uff.	Biblioteche e musei
Uff.	Cultura, spettacolo e beni culturali
Sett.	Anagrafe e demografico
Uff.	Anagrafe e notifiche

Uff.	Elettorale, stato civile, partecipazione
Uff.	Sportelli al cittadino - area nord e area sud
Uff.	Servizi cimiteriali comunali
Dip.	LAVORI PUBBLICI E ASSETTO DEL TERRITORIO
Sett.	Edilizia privata e SUAP
Uff.	Coordinamento e gestione Sportello Unico Edilizia
Uff.	Coordinamento e gestione Sportello Unico Attività produttive
Sett.	Urbanizzazioni, Infrastrutture e Mobilità
Uff.	Progettazione stradale e di infrastrutture per la mobilità
Uff.	Gestione Amministrativa Attività Dipartimentali
Uff.	Gestione lavori stradali e opere di urbanizzazione
Uff.	Progettazione opere idrauliche e gestione reti di drenaggio urbano
Uff.	Gestione e manutenzione ordinaria patrimonio stradale e segnaletica
Uff.	Mobilità Urbana Sostenibile
Sett.	Ambiente e verde
Uff.	Rifiuti ed igiene ambientale
Uff.	Bonifica e sostenibilità ambientale
Uff.	Difesa del territorio, energie rinnovabili e contrasto ai cambiamenti climatici
Uff.	Gestione e manutenzione dei parchi e del verde pubblico
Sett.	Sviluppo, valorizzazione e manutenzioni
Uff.	Edilizia scolastica, culturale, annonaria e cimiteriale
Uff.	Ingegneria strutturale ed opere d'arte stradali, edilizia sportiva
Uff.	Gestione manutenzione e valorizzazione del patrimonio
Uff.	Progettazione e qualificazione degli spazi pubblici
Sett.	Impianti tecnologici
Uff.	Impianti elettrici e speciali, ascensori, video sorveglianza edifici
Uff.	Impianti termici e di climatizzazione, controllo tecnico e servizi esterni
Uff.	Illuminazione pubblica, impianti semaforici progettazione e videosorveglianza cittadina
Uff.	Sicurezza sui luoghi di lavoro, prevenzione incendi e qualità
Sett.	Urbanistica e programmi complessi
Uff.	Pianificazione gestione e attuazione strumentazione urbanistica
Uff.	Attività amministrativa, pianificazione attuazione strumentazione urbanistica
Uff.	Attuazione progetti complessi

La struttura organizzativa della nuova amministrazione prevede la figura del Direttore Generale, introdotta con deliberazione della Giunta Comunale n. 514 del 25/06/2019 ed è basata sui seguenti principi organizzativi, volti alla definizione e ripartizione delle competenze fra i vari organi amministrativi.

Organizzazione e quadro delle competenze

Il Direttore Generale è il titolare della funzione di Direzione Generale ed in tale senso risponde puntualmente e periodicamente al Sindaco e alla Giunta. Le funzioni di Direzione Generale consistono essenzialmente nella cura ed attuazione degli indirizzi ed obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'Ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco, e nel sovrintendere alla gestione perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

Alla funzione di Direzione Generale è affidata la direzione dei sistemi di programmazione e di controllo (strategico, di gestione e delle attività), nonché la definizione delle linee strategiche per la direzione del personale e l'organizzazione degli uffici e dei servizi, secondo i criteri enunciati negli atti regolamentari.

Compete in particolare al Direttore Generale svolgere un ruolo primario di collaborazione con il Sindaco nella fase di definizione di progetti strategici e di traduzione degli obiettivi di programma in coerenti azioni gestionali, rispettandone le direttive e ad esso rendicontando con periodicità in ordine al loro stato di attuazione.

Il Direttore esercita il proprio ruolo direttamente mediante una sovraordinazione funzionale nei confronti dei Dirigenti dell'ente nell'esercizio dei compiti loro assegnati e mediante la Presidenza della Conferenza dei Dirigenti di Area. Rispetto a problematiche di significativo rilievo ed a problematiche procedurali può sollecitare l'attivazione di Conferenze organizzative di servizio, finalizzate a risolvere collegialmente eventuali impedimenti.

Al Direttore possono essere affidate specifiche risorse umane, finanziarie e strumentali; può esercitare le proprie funzioni anche tramite adozione di propri specifici atti di organizzazione.

Il Direttore svolge quindi le funzioni che il regolamento sul Sistema di misurazione e valutazione delle performance attribuisce espressamente a tale figura in caso di sua nomina.

Provvede infine più specificatamente:

1) a sovrintendere, secondo le previsioni del regolamento di contabilità, alla predisposizione del DUP, dello schema del Bilancio finanziario di previsione annuale e suoi allegati, con particolare riferimento al programma dei lavori pubblici, ed a curare la predisposizione della proposta di Piano Esecutivo di Gestione (PEG), avvalendosi in modo determinante del responsabile del servizio finanziario;

2) alla predisposizione del Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO), alla cura delle eventuali esigenze di aggiornamento nel corso di esercizio ed al controllo a consuntivo, secondo regole di collegialità e nel rispetto delle procedure e competenze stabilite in particolare in capo al Nucleo di Valutazione dal regolamento sulle performance approvato dall'amministrazione, avvalendosi, per le rispettive parti di competenza, del responsabile del servizio finanziario e del responsabile dell'organizzazione;

3) all'individuazione di forme e modalità di contabilità analitica e controllo di gestione, volte alla implementazione dei sistemi informativi ed alle forme di reportistica necessarie alle scelte strategico organizzative di ottimizzazione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane per la realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione, in collaborazione con i competenti Settori e Uffici addetti al controllo di gestione;

4) alla valutazione, negli ambiti predetti, dell'adequatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;

5) alla verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, alla cura degli interventi necessari per migliorare la qualità dei servizi alla cittadinanza, con costante monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati, tramite la predisposizione di appositi report, attraverso analisi organizzative e strumenti che il controllo di gestione può fornire per orientare l'attività di direzione e consentire le valutazioni degli organi di governo.

Il Segretario Generale, in conformità con quanto specificatamente previsto dall'art. 97 del D.Lgs. 267/2000, svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta, ne cura la verbalizzazione, può rogare i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali, ed esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal Sindaco. Esercita, inoltre, tutte le altre competenze statutariamente previste e partecipa alla Conferenza dei dirigenti di cui all'art. 53 dello Statuto.

I Settori si configurano come l'organizzazione integrata di attività operative omogenee, affini e complementari, la principale struttura organizzativa dell'ente che consente l'esercizio delle responsabilità dirigenziali e la principale forma di aggregazione per materia delle diverse competenze affidate in gestione all'ente, in grado di rispondere adeguatamente alla complessità di gestione dei servizi, dove, nell'ambito delle direttive del Sindaco e della Giunta, si può esercitare l'autonomia dirigenziale, attuare gli indirizzi programmatici, nel rispetto dei criteri definiti dai regolamenti di organizzazione e con gli assoggettamenti previsti dal sistema di controllo.

I Dirigenti di Settore, nel rispetto della autonomia gestionale che compete a tutta la dirigenza, sono chiamati in particolare ad una diretta responsabilità di risultato rispetto alle gestioni ad essi affidate dal Sindaco.

I Dirigenti informano l'attività delle strutture dirette a logiche di informazione, collaborazione, programmazione, nonché verifica e controllo delle attività svolte; assumono la diretta responsabilità dei risultati della gestione delle unità di riferimento, a fronte della assegnazione di risorse umane, strumentali e di budget di spesa predefiniti; rispondono della corretta gestione, del raggiungimento degli obiettivi e del rispetto dei tempi assegnati; sono chiamati a partecipare alle fasi di costruzione del piano delle performance, a rendicontare circa le fasi di attuazione degli obiettivi di rispettiva competenza, e quant'altro stabilito dal Sistema di valutazione. A tale scopo i dirigenti di Settore, con i poteri del privato datore di lavoro, adottano tutti gli atti di gestione del personale interno, ivi inclusa la assegnazione e la mobilità del personale internamente ai diversi Uffici costituiti, nel rispetto delle normative, anche di sicurezza, dei contratti di lavoro vigenti e delle presenti norme regolamentari.

I Dipartimenti raggruppano le attività di contenuto simile ed omogeneo, rilevanti nel programma del Sindaco. Rappresentano un'organizzazione integrata di attività operative omogenee, affini o complementari, volte ciascuna ad obiettivi specifici, che risulti in grado di rispondere in modo adeguato alla complessità della gestione dei servizi. Consentono quindi l'integrazione e il coordinamento delle diverse attività, facilitano l'ottimizzazione dell'uso delle risorse assicurando risultati migliori, favoriscono l'integrazione, il coinvolgimento e le possibilità di collaborazione, consentono visioni più complessive delle problematiche e di governare alcune trasversalità.

I Coordinatori dipartimentali, sono anche titolari almeno di un Settore dell'ente. Fermo restando quanto specificamente previsto dalle "Regole applicative dell'organizzazione", svolgono i compiti di seguito riportati.

1) Compiti di coordinamento, indirizzo e controllo e, quindi, di sovraordinazione funzionale rispetto alle responsabilità attribuite ad altri dirigenti di settore. Tale funzione di coordinamento, pur non implicando diretta responsabilità gestionale o ruoli gerarchici rispetto alle competenze dei Dirigenti di Settore, si esercita attraverso interventi puntuali e verifiche costanti e tende, peraltro, a favorire un ruolo a tutto campo nell'ente, teso al coordinamento dal punto di vista gestionale delle procedure realizzative delle politiche programmatiche che si caratterizzano per la trasversalità su più Dipartimenti. Operano in diretto e costante contatto con il Direttore Generale, al quale riferiscono in ordine a tutte le attività e gli obiettivi assegnati sia al Dipartimento che a tutti i settori e gli staff componenti il dipartimento medesimo.

Essi partecipano alla definizione delle modalità di utilizzo delle risorse umane e strumentali, esercitano un puntuale controllo rispetto al perseguimento di obiettivi da parte dei rispettivi Dirigenti di Settore, monitorando l'andamento delle azioni e delle attività, e impiegando funzioni sinergiche di accrescimento delle conoscenze e diffusione delle informazioni.

2) I Coordinatori dipartimentali formulano le proprie proposte, d'intesa con i Dirigenti di Settore, per la definizione dell'articolazione organizzativa interna, sono coinvolti su quant'altro più articolatamente specificato in altre regole organizzative interne, nei limiti delineati da queste ultime, coordinano i processi di attribuzione dei trattamenti economici accessori rendendo a tal fine omogeneo ogni tipo di valutazione richiesta, in ottemperanza a quanto tra l'altro previsto dal Sistema di misurazione e valutazione delle performance.

Le funzioni di coordinamento riconosciute in capo ai Dirigenti di Dipartimento sono riconosciute al Direttore Generale per quanto riferibile alle competenze prima richiamate concernenti le strutture poste fuori dai Dipartimenti e collocate dunque in posizione di Staff.

I Settori posti in staff: in caso di settori posti in staff, al dirigente del settore cui afferisce lo staff vengono riconosciute le stesse competenze già declinate al punto 1) che precede relativamente ai coordinatori dipartimentali. Gli stessi dirigenti sono i referenti del coordinatore di dipartimento relativamente allo stato di avanzamento delle attività e degli

obiettivi riguardanti sia le proprie strutture che quelle poste in staff. Essi, inoltre, in sede di approvazione del PEG/PDO possono essere chiamati a partecipare in quota percentuale al raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti delle strutture poste in staff ai loro settori.

La Conferenza dei Dirigenti è l'organismo statutario presieduto e coordinato dal Direttore Generale, composto dai Coordinatori dipartimentali e dai Dirigenti dei Settori in Staff al Sindaco. Alle sedute partecipa il Segretario Generale e il Dirigente del Settore Indirizzo, Organizzazione e Controllo.

Alle sue sedute partecipa anche il Dirigente dell'Avvocatura, con funzioni di tipo consulenziale.

La Conferenza svolge complessivamente funzioni di elaborazione istruttoria e pianificazione, ha funzioni consultive e di analisi in particolare su aspetti operativi e criticità di funzionamento dei servizi, sviluppa interventi innovativi tesi a favorire la coesione operativa delle azioni dei diversi settori e la semplificazione dei passaggi, verifica i fabbisogni in termini di risorse, quantità ed esigenze di sviluppo professionale, analizza e confronta le ipotesi di progettazione organizzativa dei servizi, opera per ricondurre ad unitarietà i collegamenti tra gli aspetti politico istituzionali e quelli gestionali, formula proposte di intervento operativo sugli aspetti che interessano trasversalmente il funzionamento organizzativo, propone aggregazioni e modalità di svolgimento delle funzioni secondo logiche volte al pieno assolvimento delle esigenze di realizzazione dei piani di mandato, contribuisce alla individuazione delle priorità di intervento per il miglior perseguimento degli obiettivi.

La Conferenza è un organo tecnico di supporto all'ente, competente tra l'altro alla emanazione di pareri. Esso risponde ai seguenti obiettivi:

- 1) garantire la migliore integrazione e più efficaci livelli di coordinamento delle attività dirigenziali, rispetto alle modalità di attuazione del programma del Sindaco;
- 2) garantire un efficace raccordo con gli indirizzi provenienti dalla sfera politica, attraverso il metodo della programmazione, con il controllo delle attività e la costituzione di un clima organizzativo caratterizzato da collegialità e collaborazione;
- 3) operare mediante una periodica e frequente attività strettamente connessa con le linee di indirizzo del Sindaco e con la operatività della G.C., in ciò svolgendo sia una funzione istruttoria generale propedeutica alle sedute della Giunta, sia una funzione di approfondimento operativo e chiarimento susseguente alle decisioni della G.C.;
- 4) trarre costanti indirizzi attraverso il coinvolgimento della sfera politica e raccordarsi con i Dirigenti competenti nelle materie oggetto di indirizzo;
- 5) omogeneizzare i comportamenti organizzativi e favorire i processi operativi, verificare i risultati dei programmi di maggior rilievo, verificare costantemente il livello quantitativo e qualitativo dei servizi erogati, avvalendosi anche dell'analisi dei report degli uffici preposti al controllo di gestione ed alla organizzazione dei servizi.

Lo Stile di direzione dell'Ente si dovrà uniformare costantemente a principi di responsabilità, adeguamento costante ai fabbisogni emergenti, sinergia, oltre che valorizzazione e sviluppo delle professionalità, economicità di gestione, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, in coerenza con quanto stabilito a livello statutario, dai regolamenti interni e dal sistema premiante adottato dall'ente. In particolare occorre costante attenzione sul presidio delle dinamiche di maggior rilievo, coinvolgendo direttamente ogni soggetto interessato e valorizzando ogni possibile apporto individuale. Occorre costantemente perseguire l'armonizzazione delle decisioni e delle attività degli organi e delle strutture, tra loro e con gli obiettivi dell'amministrazione, in un clima di ampia collegialità e coinvolgimento informativo, rafforzando le relazioni, favorendo la 'fluidità' delle attività, ed evitando dunque disallineamenti e comportamenti non collaborativi.

Dipendenti in servizio al 31/12/2020

Categoria	F	M	Totale Complessivo
A	1	4	5
B	90	61	151
C	200	388	588
D (di n. 75 titolari di Posizioni Organizzative)	177	89	266
QUD - Qualifica Unica dirigenziale (compresi n. 5 ex art. 110 c.1 TUEL)	8	10	18
Totale complessivo	476	552	1028
TOTALE DIPENDENTI IN SERVIZIO al 31/12/2020			1028

Segretario Generale	1		1
Direttore Generale (ex art. 108 TUEL)		1	1
Tecnico T.D. art. 110 C. 2 D.L.VO 267/2000		1	1

Evoluzione degli assetti del personale ed emergenza Covid-19.

Come si ricava dall'analisi contenuta nel DUP 2021-2023, le politiche assuntive nel Comune di Livorno nel periodo 2004 - giugno 2019 (11/06/2019 data di insediamento dell'attuale amministrazione) hanno fatto registrare n.954 cessazioni e n.446 assunzioni di personale a tempo indeterminato, con un saldo cessazioni/assunzioni negativo pari n. 508 unità (dipendenti da 1513 a 994, dirigenti da 36 a 14).

L'attuale amministrazione ha fatto registrare da giugno a dicembre 2019 n. 53 assunzioni e da gennaio a settembre 2020 n. 47 assunzioni, per un totale complessivo di n. 100 assunzioni, in attuazione dei nuovi criteri per il limite di spesa del personale degli Enti. Per contro, nel medesimo periodo, si sono registrate un totale di n. 160 cessazioni di cui 104 da giugno a dicembre 2019, e n. 56 nell'anno 2020 (sino al 01/09/2020).

Nonostante questa inversione di tendenza nell'ultimo periodo, la carenza di personale continua ad influire sull'attività complessiva dell'ente.

Su questa situazione si è inserita l'emergenza Covid-19, che, nonostante la notevole capacità di reazione ed adattamento della macchina amministrativa, ha avuto un impatto imprevisto e molto rilevante sulla gestione dell'attività degli uffici e sulla tempistica e modalità di erogazione dei servizi, che ha interessato anche le attività e gli adempimenti connessi al PTPCT.

6.3 Analisi del contesto interno: Soggetti, ruoli e responsabilità nella strategia di prevenzione dell'ente

La normativa vigente assegna al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

Peraltro, il PNA 2019 ribadisce espressamente che questo ruolo di coordinamento “non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio. Al

contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione".

Il presente Piano recepisce ed implementa questa impostazione di base, finalizzata ad evitare che il PTPCT rappresenti un adempimento tecnico-formale, articolato e complesso ma isolato, e costituisca invece l'output di una strategia integrata che coinvolga vari soggetti dell'amministrazione, con diversi ruoli e responsabilità, in modo da poter costituire un fattore di miglioramento gestionale.

Organi di indirizzo politico

Come sopra descritto nel cap. 4, par. 4.1 (cui pertanto si fa rinvio), nel percorso di elaborazione del PTPCT 2021-2023 si è inteso realizzare un coinvolgimento attivo degli organi di indirizzo politico, secondo quanto previsto dalla normativa vigente (art. 1, c. 8, della L.190/2012) e confermato negli indirizzi del PNA 2019 per gli enti territoriali caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), tramite il cosiddetto "doppio passaggio": approvazione da parte del Consiglio di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre la Giunta resta competente all'adozione finale.

Il Consiglio Comunale: dopo l'esame in un'apposita seduta della Commissione consiliare permanente "Affari istituzionali", con deliberazione n. 54 del 18 marzo 2021 il Consiglio Comunale ha approvato il documento contenente le Linee Generali e gli Obiettivi Strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono parte integrante e sostanziale del PTPCT 2021-2023. Gli Obiettivi Strategici sono riportati al cap. 5.

La Giunta Comunale: è l'organo di indirizzo politico cui compete l'adozione finale del PTPCT entro il 31 gennaio di ogni anno (per il 2021 termine differito al 31 marzo).

Nell'ottica di un maggior coinvolgimento, come già descritto nel cap. 4.1, la Giunta Comunale con Decisione n. 9 del 19 gennaio 2021, ha preventivamente apprezzato la proposta di Linee generali e obiettivi strategici per il PTPCT 2021-2023, predisposta dal RPCT; con la stessa Decisione la Giunta Comunale ha quindi disposto di procedere con gli atti conseguenti per il percorso di approvazione del PTPCT, mediante il coinvolgimento dell'Organo consiliare e la consultazione dei soggetti esterni.

La Giunta comunale riceve inoltre, entro il 15 dicembre o alla diversa scadenza fissata dall'ANAC (per l'annualità 2020 è fissata al 31.3.2021), una relazione annuale del RPCT recante i risultati dell'attività svolta, e può chiamare quest'ultimo a riferire sull'attività; riceve dallo stesso RPCT segnalazioni su eventuali disfunzioni riscontrate inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

Il Sindaco: è l'organo di indirizzo politico cui compete in particolare la nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

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

Nell'assetto organizzativo attualmente vigente, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Livorno è il Segretario Generale dr.ssa Maria Luisa Massai, nominata con provvedimento del Sindaco n. 289 del 26/08/2019.

Il RPCT è coadiuvato nella propria attività dall'Ufficio Controllo regolarità amministrativa, anticorruzione e trasparenza, inserito nella struttura del Segretario Generale.

Il PNA 2019 dedica l'intera parte IV alla trattazione di tutti i vari aspetti relativi alla figura del RPCT come elemento essenziale del sistema locale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Viene richiamata inoltre la delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018, recante "Parere sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)"; infine, nell'Allegato n. 3 al PNA "Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) delle disposizioni normative che riguardano il RPCT" viene fornito un quadro giuridico delle principali norme relative al RPCT.

Ruolo e poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Nel fare rinvio alle suddette disposizioni, che si intendono qui integralmente richiamate, se ne riportano di seguito gli elementi essenziali con riferimento alla realtà organizzativa dell'amministrazione comunale.

Il RPCT esercita i **compiti** attribuitigli dalla legge, dal PNA e dal presente PTPCT, in particolare:

- ✓ predispone il PTPCT sulla base dei contenuti indicati all'art. 1, comma 9 L. n. 190/2012, in conformità alle indicazioni del PNA, e lo sottopone alla Giunta Comunale per la necessaria approvazione;
- ✓ verifica l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, e propone la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- ✓ segnala all'organo di indirizzo e al Nucleo di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- ✓ indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- ✓ definisce, avvalendosi del Settore Indirizzo organizzazione e controllo, procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- ✓ verifica, d'intesa con il dirigente del Settore Indirizzo organizzazione e controllo, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- ✓ individua, avvalendosi del Settore Indirizzo organizzazione e controllo, il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità;
- ✓ trasmette al Nucleo di valutazione e alla Giunta Comunale, una relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta, con pubblicazione nel sito istituzionale dell'amministrazione, in attuazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 ed in conformità con le direttive emanate a tal fine dall'ANAC;
- ✓ gestisce le procedure inerenti le segnalazioni di illecito ex art. 54-bis D.lgs. n. 165/2001 (*whistleblowing*);
- ✓ vigila, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 39 del 2013, sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, di cui al citato decreto, in conformità alle Linee guida approvate dall'ANAC con Delibera n. 833 del 3 agosto 2016;
- ✓ svolge le funzioni di Responsabile per la trasparenza ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

In conformità a quanto previsto dalla L. 190/2012 (*in partic. art. 1 c. 7 e c. 9*) e dal PNA 2019 (*in partic. Parte IV, par. 7*), al fine di poter adempiere ai propri compiti con autonomia ed effettività, al RPCT sono attribuiti **poteri di interlocuzione e di controllo** nei confronti di tutta la struttura amministrativa dell'ente.

In particolare, nello svolgimento delle funzioni di verifica e controllo di sua competenza, il RPCT:

- ✓ può richiedere a Dirigenti e Responsabili degli Uffici di fornire atti, fascicoli e ogni tipo di documentazione ritenuta rilevante, assegnando un termine per l'adempimento adeguato alla complessità della richiesta.
- ✓ può richiedere a Dirigenti e Responsabili degli Uffici di svolgere approfondimenti istruttori in merito a procedimenti amministrativi e/o processi decisionali di competenza, in corso o già definiti, e di fornire relazione scritta con gli esiti dell'istruttoria svolta, entro il termine assegnato, che terrà conto della complessità dell'attività richiesta.
- ✓ può chiedere informazioni scritte o verbali a tutti i dipendenti che hanno partecipato all'istruttoria di processi decisionali, procedimenti amministrativi e/o redatto provvedimenti oggetto di verifica e controllo di competenza del RPCT.

- ✓ può richiedere l'effettuazione di accertamenti al Comando della Polizia Municipale.
- ✓ può avvalersi del supporto consulenziale dell'Avvocatura Civica, delle altre Strutture dell'ente, nonché degli altri Organi di controllo (Revisori dei Conti, Nucleo di valutazione), in base alle specifiche competenze ritenute rilevanti per le attività in questione.
- ✓ può avvalersi di gruppi di lavoro, istituiti mediante apposito atto organizzativo dello stesso RPCT, i cui componenti saranno individuati in base alle competenze possedute.
- ✓ a fronte di necessità derivanti da verifiche o controlli di particolare complessità e/o urgenza, può chiedere, d'intesa con il Settore Indirizzo organizzazione e controllo, il distacco temporaneo di unità di personale presso i propri Uffici.

I dirigenti e tutti i dipendenti dell'ente sono obbligati a prestare la necessaria collaborazione al RPCT, e a fornire la documentazione e le informazioni richieste nel rispetto dei termini indicati dallo stesso (art. 1, comma 9, lett. c) L. 190/2012).

Tale obbligo di collaborazione e informazione è strumento essenziale per l'efficace espletamento delle funzioni di verifica dell'attuazione del PTPCT e di tempestivo accertamento di situazioni o condotte in contrasto con la normativa anticorruzione; in tal senso può essere inquadrato esso stesso come vera e propria misura di prevenzione della corruzione.

A tale riguardo il PNA 2019 evidenzia che *"l'art. 8 del d.p.r. 62/2013 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore"*. La norma suddetta è stata recepita nell'art. 8 del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Livorno (parte integrante del presente PTPCT), che richiama anche l'obbligo di rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione e le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione. 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"*.

Il RPCT, nonché i soggetti dei quali lo stesso, a qualsiasi titolo, si avvalga, sono tenuti a rispettare l'obbligo di riservatezza e il segreto d'ufficio su tutte le informazioni delle quali sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. In ogni caso, ogni informazione è trattata in conformità con la legislazione vigente in materia e, in particolare, in conformità con la disciplina della tutela dei dati personali, attuativa del Regolamento UE 2016/679 (Codice in materia di protezione dei dati personali D. Lgs. n. 196/2003 come modificato dal D. Lgs. n.101/2018). Sono fatte salve le ulteriori disposizioni specifiche inerenti l'applicazione del D.lgs. 39/2013, la gestione delle segnalazioni di illecito ex art. 54-bis D.lgs. n. 165/2001, la trasparenza e l'accesso civico.

Al RPCT è garantita una posizione di indipendenza e di autonomia all'interno dell'amministrazione, anche nei confronti dell'organo di indirizzo.

Fatta salva la possibilità di inserire ulteriori specifiche previsioni nell'ambito dei processi di adeguamento degli atti organizzativi generali dell'ente (es. Regolamento Uffici e Servizi), in conformità a quanto previsto dal PNA e dalla L. 190/2012, art. 1, c. 7 *"eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'ANAC, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, D.Lgs. n. 39/2013"*.

Si ricorda inoltre che, ai sensi della L. 190/2012, art. 1, c. 82, il provvedimento di revoca del Segretario comunale di cui all'art. 100, c. 1, del TUEL 267/2000, deve essere comunicato dal prefetto all'ANAC, che si esprime entro trenta giorni; decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2019 (Parte IV, Cap. 5) richiama inoltre la Delibera ANAC 18 luglio 2018 n. 657, con cui è stato approvato il "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” (pubblicato in G.U. n.184 del 9-8-2018).

Responsabilità del RPCT

Il PNA 2019 (Parte IV, Cap. 9) richiama innanzitutto il caso di omessa adozione del PTPCT. Laddove sia riscontrata la violazione dell’obbligo di predisposizione del PTPCT in capo al RPCT, salvo che il fatto costituisca reato, ANAC applica, ai sensi dell’art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000.

Resta ferma la norma (art. 1, c. 12, L.190/2012) per cui *"In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il PTPC con misure adeguate; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano"*.

A seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016 all'art. 1, c. 14 della L.190/2012, *"in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il RPCT risponde ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano"*.

Saranno pertanto i dirigenti, a rispondere della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPCT dimostri di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull’osservanza del Piano.

I Dirigenti: i Dirigenti dell'ente assumono, ai fini del presente piano, il ruolo di **referenti** per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza in relazione alle strutture organizzative agli stessi assegnate; partecipano attivamente ad ogni fase del processo di gestione del rischio coordinandosi opportunamente con il RPCT. I Dirigenti sono responsabili dell’attuazione delle misure di prevenzione contenute nel presente 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; art. 1, c. 9 e c. 14, L. n. 190/2012; PNA 2019, All. 1, par. 2). Essi devono:

- ✓ collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza alla elaborazione del PTPCT, concorrendo alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione, con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma;
- ✓ svolgere attività informativa nei confronti del RPCT, fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l’analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- ✓ curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull’integrità;
- ✓ tenere conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all’attuazione del processo di gestione del rischio e delle misure di prevenzione di propria competenza contenute nel presente PTPCT;
- ✓ vigilare sulla corretta applicazione del PTPCT e del codice di comportamento e verificare le ipotesi di violazione, adottando le conseguenti misure previste dalla normativa in materia, quali l’avvio di procedimenti disciplinari (art. 55-sexies, co. 3, d.lgs. 165/2001). L’U.P.D. di iniziativa o su richiesta del RPCT, può disporre apposite verifiche sull’uso dei poteri disciplinari.

Per gli obblighi specifici inerenti la disciplina della trasparenza, in attuazione del D.Lgs. 33/2013 ss.mm.ii., si fa rinvio all'apposita Sezione dedicata alla trasparenza (Cap. 7).

All'interno della struttura organizzativa dell'amministrazione comunale è prevista la **Conferenza dei Dirigenti** (cfr. *sopra* i compiti assegnati): per quanto riguarda la materia specifica del presente Piano, la Conferenza, su richiesta del RPCT, collabora sia alla fase di elaborazione che di monitoraggio delle misure del PTPCT, e può essere chiamata ad esprimersi su questioni di rilevanza trasversale all'ente.

Tutti i dipendenti: ai sensi del PNA 2019, la condivisione da parte di tutti i dipendenti dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione, della trasparenza e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione, è un fattore decisivo per l'attuazione del PTPCT. In conformità a tale indirizzo, uno degli obiettivi strategici recepito nel presente PTPCT è quello di potenziare il coinvolgimento di tutti i dipendenti nell'intero processo di elaborazione del PTPCT e di gestione del rischio, a partire dalle fasi di valutazione del rischio all'interno dei Settori di rispettiva competenza e in sede di definizione delle relative misure di prevenzione e trasparenza.

Nel percorso di elaborazione del presente piano, oltre a sollecitare i Dirigenti e i Responsabili degli Uffici a promuovere il coinvolgimento dei dipendenti assegnati, è stata attivata e pubblicizzata, attraverso apposito avviso sulla Intranet dell'ente, la possibilità di proporre direttamente osservazioni con procedura on line (cfr. par. 4.1).

Come già ricordato sopra, tutti i dipendenti hanno il dovere di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT (art. 8 del d.P.R. 62/2013; art. 8 del Codice di comportamento dell'ente). La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (L. 190/2012, art. 1, co. 14).

In attuazione di specifico indirizzo del PNA 2019, si evidenzia la necessità di costante attenzione da parte di Dirigenti e Responsabili degli Uffici nella valutazione della responsabilità disciplinare dei dipendenti, nei casi di violazione del dovere di collaborazione nei confronti del RPCT, nonché delle misure e delle prescrizioni contenute nel PTPCT e nel Codice di comportamento.

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione sono chiamati ad osservare, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nel PTPCT e nel codice di comportamento parte integrante del presente piano.

Il Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante (RASA):

Nominativo soggetto RASA: Dott.ssa Senia Bacci Graziani, Dirigente del Settore Contratti provveditorato economato. Nominata con atto Sindacale n. 112 del 9 maggio 2018; profilo utente di RASA attivo secondo le modalità operative indicate nel comunicato ANAC del 28 ottobre 2013.

Il Referente Unico in materia di Monitoraggio opere pubbliche:

Nominativo soggetto: Dirigente Ing. Luca Barsotti, nominato con determinazione n. 5923 del 01.08.2019 del Direttore Generale.

Il Responsabile della Transizione Digitale:

Nominativo soggetto: Dott. Alessandro Antonini Resp.le PO Reti e sistemi informatici, coordinamento smart working, nominato con atto Sindacale n. 15 del 25 gennaio 2021, nelle more della attivazione e conclusione della procedura concorsuale pubblica per l'individuazione del Dirigente Settore Sistemi informativi.

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD)

Con deliberazione G.C. n. 418 del 9/5/2019 è stato approvato il nuovo codice di procedura disciplinare. Tale nuova disciplina prevede una composizione differenziata dell'UPD,

attribuendo, per i procedimenti a carico dei dipendenti, la funzione di presidente al dirigente del settore competente in materia di personale e la nomina a cura della Giunta Comunale degli altri due componenti, mentre, per i procedimenti a carico dei dirigenti, la funzione di presidente è attribuita al Segretario Generale e la nomina degli altri due componenti è demandata alla Giunta Comunale.

L'UPD svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza, provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria e può proporre modifiche al Codice di comportamento per il relativo aggiornamento; opera in raccordo con il RPCT per quanto riguarda le attività previste dall'art. 15 del d.P.R. 62/2013 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" e dall'art. 15 del Codice di comportamento adottato dall'amministrazione comunale.

Il Nucleo di Valutazione

Il Comune di Livorno, nell'esercizio della sua autonomia, ha statuito di costituire il Nucleo di Valutazione, che trova disciplina nella deliberazione G.C. n. 72/2014, recante "Aggiornamento Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance". Tale disciplina prevedeva che il Nucleo di Valutazione fosse composto da 3 membri, di cui 2 esterni e il Segretario generale con funzioni di presidente. A tale riguardo è stata recepita la Raccomandazione ANAC prot. n. 12959/2017 (pubblicata in Amministrazione Trasparente, Altri contenuti-Prevenzione della corruzione), mediante modifica al regolamento per la composizione ed il funzionamento del Nucleo di Valutazione (con deliberazione G.C. n. 17 del 23.1.2018), prevedendo che il Nucleo sia composto da 3 membri esterni, con esclusione quindi del Segretario Generale.

Nel PNA 2019 (parte II, cap. 9 e parte IV, cap. 7) viene evidenziato il rafforzamento delle funzioni affidate agli OIV ed organismi analoghi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 alla L.190/2012 e al D.Lgs. n. 33/2013, anche in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC.

In conformità a quanto sopra, si evidenziano in sintesi i principali compiti del Nucleo di Valutazione dell'ente:

- ✓ verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (L. 190/2012, art. 1, c. 8-bis e D.Lgs. 33/2013, art. 44);
- ✓ verifica i contenuti della Relazione annuale del RPCT in rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza. A tal fine, l'Organismo medesimo può chiedere al RPCT le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti (L. 190/2012, art. 1, c. 8-bis);
- ✓ riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPCT (L. 190/2012, art. 1, c. 7);
- ✓ riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (L. 190/2012, art. 1, c. 8-bis). Ciò in linea di continuità con quanto già disposto dall'art. 45, c. 2, del d.lgs. 33/2013, ove è prevista la possibilità per l'ANAC di coinvolgere l'OIV per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.
- ✓ Restano fermi i compiti attribuiti al Nucleo dal d.lgs. 150/2009 in materia di performance (art. 14, c. 4, lett. c, validazione della relazione sulla performance) e in materia di trasparenza (art. 14, c. 4, lett. g, attestazione assolvimento obblighi di trasparenza), nonché dal d.lgs. 165/2001 in materia di codice di comportamento (art. 54, comma 5, parere obbligatorio sul codice di comportamento dell'ente).

L'A.N.A.C. Autorità Nazionale Anticorruzione è il referente istituzionale esterno per tutte

le attività inerenti la materia in questione.

Il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, ha consolidato la missione istituzionale dell'ANAC come Autorità preposta alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società controllate e partecipate anche mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi.

L'ANAC (art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 190/2012) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate nei PTPCT delle pubbliche amministrazioni nei e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa.

A tal fine esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti previsti nei PTPCT e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.

L'ANAC ha (art. 19, c. 5, d.l. 90/2014) poteri di sanzione nei casi di mancata adozione dei PTPCT e dei codici di comportamento.

6.4 Analisi del contesto interno: la “mappatura” dei processi

Il PNA 2019 Allegato 1 definisce processo *“una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)”*. Lo stesso Allegato 1 ribadisce che la mappatura deve essere finalizzata ad identificare tutti i processi inerenti l'attività amministrativa dell'Ente e non solo quei processi che sono ritenuti a rischio.

A tale riguardo si evidenzia che già nel PTPC 2014-2016 era stata effettuata una accurata mappatura dei processi decisionali dell'ente, che è stata poi aggiornata nei Piani successivi in base alle modifiche di volta in volta apportate alle strutture organizzative e al relativo funzionigramma.

In attuazione di quanto previsto nel PTPCT 2020-2022, con il presente Piano è stata effettuata una ulteriore attività di analisi ed approfondimento della mappatura, per renderla più corrispondente a quanto previsto dal citato Allegato 1, con particolare riguardo alla loro *descrizione* in fasi e attività, e conseguente *rappresentazione*. Tale attività è stata svolta, con il coinvolgimento di tutti i Dirigenti delle strutture, nell'ambito delle fasi di monitoraggio del Piano 2020 e di elaborazione del nuovo PTPCT come descritta al precedente par. 4.1. In tale contesto sono state date dal RPCT apposite indicazioni operative tese da un lato a verificare la corretta mappatura di tutti i processi decisionali di competenza delle varie strutture organizzative, dall'altro volte a raggruppare processi simili dal punto di vista dell'attività svolta, al fine di snellire il Piano e renderlo strumento più agile nella consultazione e attuazione.

Ogni processo è stato classificato in una delle seguenti Aree di Rischio, in conformità a quelle individuate nella la piattaforma Anac per l'acquisizione dei piani triennali di prevenzione della corruzione; le aree di rischio sono state contrassegnate da una lettera, che è stata poi inserita nell'apposita colonna di ciascuna scheda di gestione del rischio.

A: *Acquisizione e Gestione del Personale*

B: *Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica senza effetto economico diretto ed immediato (Autorizzazioni e Concessioni)*

C: *Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto ed immediato (Erogazioni contributi, Sussidi, Esenzioni)*

D.1: *Contratti Pubblici – Programmazione*

D.2: *Contratti Pubblici – Progettazione*

D.3: *Contratti Pubblici – Selezione del contraente*

D.4: *Contratti Pubblici – Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto*

D.5: *Contratti Pubblici – Esecuzione*

D.6: *Contratti Pubblici – Rendicontazione*

E: *Incarichi e Nomine*

F: *Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio*

G: *Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni*

H: *Affari legali e contenzioso*

A queste sono state aggiunte Aree di Rischio ulteriori, volte a ricomprendere alcuni peculiari processi tipicamente afferenti l'ente locale:

I.1: *Governo del territorio*

I.2: *Società partecipate (e Organismi partecipati)*

I.3: *Gestione dei rifiuti*

I.4: *Servizi anagrafici, demografici e statistici*

Per ogni processo è stato identificato l'*input*, quale atto o fatto che gli dà avvio, e l'*output*, ossia il risultato finale che mira a produrre.

La scomposizione del processo in attività è stata resa obbligatoria per i processi ricompresi nelle Aree contrassegnate con **A, B, C, D** e, in considerazione della rilevanza e delicatezza che tali processi rivestono nel contesto in cui operano, **I.1** e **I.2**.

Secondo un principio di gradualità, nei successivi PTPCT la scomposizione in attività si estenderà progressivamente a tutti i processi identificati dell'Ente.

6.5 Valutazione del rischio

Come già ricordato, il PNA 2019, con il suo Allegato 1 (*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*) è intervenuto innovando in maniera sostanziale rispetto ai Piani ed aggiornamenti precedenti, con particolare riguardo proprio alla valutazione del rischio, introducendo un approccio valutativo di tipo qualitativo, in sostituzione di quello quantitativo precedente.

Con il PTPCT 2020-2022 è stata realizzata una prima applicazione del suddetto approccio di tipo qualitativo descritto nell'Allegato 1 PNA 2019.

Nel presente PTPCT, al fine di garantire maggiore correttezza e trasparenza nella fase di valutazione del rischio, è stata aggiunta una ulteriore colonna alla scheda di valutazione del rischio (riportata sotto), denominata "*Dati, evidenze e motivazione della misurazione applicata*", in cui vengono esposti gli aspetti rilevanti e i dati utilizzati a supporto della valutazione del rischio, come motivazione del livello di esposizione al rischio espresso; ogni scheda di valutazione del rischio deve essere inoltrata al RPCT sottoscritta dal rispettivo Dirigente di Settore/Staff.

Per ogni processo oggetto di analisi mediante l'applicazione di tale modello operativo, la valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio è stata espressa con un giudizio sintetico, utilizzando la seguente scala di misurazione ordinale:

MOLTO ELEVATO

ELEVATO

MEDIO

BASSO

Il suddetto giudizio sintetico è stato poi riportato, per ciascun processo mappato, nelle apposite "schede di gestione del rischio".

Si riporta il modello di Scheda di valutazione del rischio.

SETTORE							
VALUTAZIONE DEL RISCHIO PTPCT 2021-2023							
PROCESSO	EVENTI RISCHIOSI	FATTORI ABILITANTI	PRESENZA	INDICATORI DI RISCHIO	MISURAZIONE	LIVELLO di ESPOSIZIONE al RISCHIO GIUDIZIO SINTETICO	DATI, EVIDENZE E MOTIVAZIONE DELLA MISURAZIONE APPLICATA
	- - -	manca za di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministra zione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacem e attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi	SI NO	livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;	MOLTO ELEVATO ELEVATO MEDIO BASSO	MOLTO ELEVATO ELEVATO MEDIO BASSO	
		manca za di trasparenza		grado di discrezional ità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezional e determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;	MOLTO ELEVATO ELEVATO MEDIO BASSO		
		eccessiva	SI	manifestazi	MOLTO		

		regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento	NO	one di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche e che rendono attuabili gli eventi corruttivi;	ELEVATO ELEVATO MEDIO BASSO		
		esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto	SI NO	opacità del processo decisionale: l'assenza di strumenti di trasparenza sostanziale, oltre che formale, aumenta il rischio;	MOLTO ELEVATO ELEVATO MEDIO BASSO		
		scarsa responsabilità interna		manca collaborazione del responsabile e del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio	MOLTO ELEVATO ELEVATO MEDIO BASSO		

				io del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischio;			
		inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi	SI NO	mancanza di attuazione delle misure di trattamento : l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.	MOLTO ELEVATO ELEVATO MEDIO BASSO		
		inadeguata diffusione della cultura della legalità	SI NO				
		mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione	SI NO	Altri indicatori (da specificare)	MOLTO ELEVATO ELEVATO MEDIO BASSO		
		Altri fattori (da specificare)	SI NO				

6.6 Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase volta ad individuare le **misure** più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

La Piattaforma ANAC per l'acquisizione dei PTPCT prescrive che le misure individuate siano classificate nelle tipologie ivi specificate; tale nuova metodologia è stata recepita dal presente Piano mediante l'apposizione ad ogni misura di sigle identificative, come di seguito descritto:

- controllo (C)
- trasparenza (T)
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento (PE)
- regolamentazione (R)
- semplificazione e informatizzazione (S)
- formazione (F)
- rotazione (ROT)
- disciplina del conflitto di interessi (CT)

Le schede riprodotte nella Parte del presente PTPCT denominata "SCHEDE DI GESTIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE", riportano il risultato finale dell'attività di elaborazione sopra specificata.

Nel presente PTPCT è stata adottata una suddivisione delle schede in due categorie: "aree di rischio generali" e "schede di gestione del rischio di settore", tenendo conto delle indicazioni del suddetto Allegato 1 ed adattandole al contesto organizzativo e funzionale dell'ente.

"Aree di rischio generali"

Tra le aree di rischio generali, particolare rilievo assume l'area **"Contratti pubblici"**.

L'Area di rischio "Contratti Pubblici" è un'area di rischio a carattere trasversale che, pur avendo un centro di riferimento nel Settore Contratti-Provveditorato-Economato, interessa l'attività di tutte le strutture dell'Ente. Quindi, nell'ottica di una maggiore semplificazione, ma nel contempo al fine di migliorare l'efficacia della gestione del rischio in questo rilevante ambito di attività, è stata predisposta un'unica scheda, il cui contenuto deve essere osservato ed applicato da tutte le strutture dell'amministrazione comunale.

In conformità a quanto indicato nel PNA 2019 e a quanto richiesto dall'ANAC per l'implementazione dalla Piattaforma informatica per l'acquisizione dei PTPCT, viene recepita nel presente Piano la più ampia definizione di "area di rischio contratti pubblici", che trova riscontro nel D.lgs. n. 50/2016, ss.mm.ii. e comprende tutte le seguenti fasi:

- D.1 – Programmazione
- D.2 – Progettazione della gara
- D.3 – Selezione del contraente
- D.4 – Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto
- D.5 – Esecuzione
- D.6 – Rendicontazione

Ferme restando le forme di comunicazione istituzionale del presente PTPCT, ciascun Dirigente avrà cura di diffonderne la conoscenza all'interno della propria struttura, impartendo adeguate direttive al personale assegnato. In occasione delle fasi di monitoraggio previste nel presente PTPCT, ciascun Dirigente dovrà provvedere alla rendicontazione dell'attuazione delle misure di prevenzione previste nella scheda, con riferimento all'attività svolta dal Settore di cui ha la direzione. Per ogni processo e attività sono individuati i rispettivi soggetti responsabili dell'attuazione delle corrispondenti misure di prevenzione previste.

Oltre alle verifiche e conseguente rendicontazione sull'attuazione delle misure di prevenzione da parte di ciascun Dirigente (primo livello), sono previste verifiche di secondo livello (contrassegnate nella scheda col simbolo >) mediante controlli a campione svolti da parte del Settore Contratti in sinergia con RPCT e Gruppo operativo Controllo Successivo atti.

Per quanto riguarda l'area **"Acquisizione e gestione del personale"**, viene confermato il recepimento della nozione più ampia, che include nel processo di gestione del rischio, oltre alle fasi

di reclutamento, progressione di carriera, autorizzazione di incarichi extra-istituzionali ai dipendenti, gli altri processi attinenti alla gestione del personale.

"Schede di gestione del rischio di settore"

Corrispondono alle schede di ciascun Settore in cui si articola la struttura organizzativa dell'amministrazione comunale, i cui processi fanno riferimento a più Aree di Rischio come delineate da ANAC.

Ogni scheda è articolata al suo interno per processi decisionali, in base all'attuale distribuzione delle competenze. Per ciascuna riga delle schede sono stati riportati:

- il processo preso in considerazione (con *input* ed *output*);
- il codice dell'Area di Rischio
- il livello di rischio (MOLTO ELEVATO, ELEVATO, MEDIO, BASSO)
- le singole attività del processo (per alcuni processi)
- gli eventi rischiosi
- le misure di prevenzione da realizzare nel 2021
- gli indicatori di realizzazione delle misure 2021;
- le misure di prevenzione da realizzare nel 2022 e 2023.

I Dirigenti sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione contenute nelle schede del PTPCT per i settori a loro assegnati e ne controllano il rispetto da parte dei dipendenti.

Per quanto riguarda la tempistica di realizzazione delle misure di prevenzione, laddove non sia indicata una data diversa, il termine finale è da intendersi il 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Di seguito si riportano le “misure di prevenzione generali”, che costituiscono parte integrante del sistema di gestione del rischio corruzione, in primis la Trasparenza.

7. Trasparenza come misura di prevenzione e contrasto della corruzione

La trasparenza è definita dal D.Lgs 33/2013 come “accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati alla attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche” (art. 1).

Il pieno rispetto degli obblighi di trasparenza, oltre che costituire livello essenziale delle prestazioni erogate, rappresenta un valido strumento di diffusione e affermazione della cultura delle regole, nonché di prevenzione e di contrasto a fenomeni corruttivi.

L'implementazione della trasparenza come misura di prevenzione della illegalità a carattere trasversale e strumento di garanzia per i cittadini, costituisce uno degli obiettivi strategici approvati dall'amministrazione, come riportato nel cap. 5, e trova collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'ente definita nel DUP e nel Piano Esecutivo di Gestione.

In attuazione dell'art. 10 D.Lgs 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016 con la eliminazione del “programma triennale per la trasparenza e l'integrità”, il PTPCT definisce le misure, i modi, e le iniziative per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi facenti capo ai dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione.

7.1 Sezione “Amministrazione Trasparente” - Modalità organizzative e individuazione delle responsabilità

Al fine di dare attuazione alla disciplina della trasparenza è stata inserita nella homepage del sito istituzionale dell'Ente una apposita sezione denominata “**Amministrazione Trasparente**” i cui

contenuti sono organizzati in base a regole rigorose stabilite dal D.Lgs. 33/2013 e dalle Linee Guida ANAC 1310/2016.

Le competenze e le responsabilità ai fini degli obblighi di pubblicazione, nonché le tempistiche di inserimento e aggiornamento dei documenti, delle informazioni e dei dati, sono individuate nell'**allegato parte integrante del presente PTPCT denominato “Sezione Amministrazione Trasparente – Elenco degli obblighi di pubblicazione”**. L'elenco, redatto in conformità all'allegato alla delibera ANAC 1310/2016, consente di avere informazioni sia in ordine ai riferimenti normativi sia in termini di obblighi e tempi di aggiornamento, nonché di responsabilità di pubblicazione.

I Dirigenti sono responsabili degli obblighi di pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati di rispettiva competenza, così come individuati e descritti nell'allegato sopra richiamato, parte integrante del presente PTPCT.

I Dirigenti dell'ente assumono, ai fini del presente piano, il ruolo di Referenti per la trasparenza in relazione alle strutture organizzative agli stessi assegnate. Vigilano sul rispetto della normativa in materia di trasparenza da parte dei dipendenti assegnati e svolgono attività informativa nei confronti del RPCT, fornendo i dati e le informazioni necessarie anche per il monitoraggio degli adempimenti.

L'inserimento dei documenti e dei dati nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'Ente avviene con modalità accentrata con richiesta di pubblicazione indirizzata al personale appositamente incaricato che cura l'inserimento per tutto l'Ente così da garantire uniformità di esposizione.

Nella sottosezione “Altri contenuti”, oltre alle parti dedicate alla Prevenzione della Corruzione e all'Accesso Civico, viene data conoscibilità alle iniziative promosse per potenziare l'accessibilità e lo sviluppo degli open data, in considerazione dello stretto nesso funzionale dell'informatizzazione con la fluidità del flusso delle informazioni e la trasparenza. In tale parte della sezione sono stati collocati ad esempio il Piano degli obiettivi di accessibilità, il disciplinare sull'uso del Wi-Fi pubblico del Comune e le regole operative per l'identificazione digitale per l'utilizzo dei servizi on line.

La sottosezione “Dati ulteriori” non presenta tempi di aggiornamento né responsabili della pubblicazione essendo una Sezione in cui sono da inserirsi eventuali dati ed informazioni non obbligatori per legge.

7.2 Il Responsabile per la trasparenza

Ai sensi dell'art. 1 c. 7 della L. n. 190/2012, il Sindaco del Comune di Livorno ha individuato, il Segretario Generale, Dott.ssa Maria Luisa Massai, quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (provvedimento sindacale n. 289 del 26/08/2019).

Compiti del RPCT in materia di pubblicazione

- svolge stabilmente 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;
- provvede all'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione con riferimento agli adempimenti di trasparenza;
- controlla e assicura, in collaborazione con i dirigenti, la regolare attuazione dell'accesso civico, ed è competente in sede di riesame delle istanze di accesso negate o senza risposta;
- segnala all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;

- il suddetto compito di segnalazione viene attribuito al RPCT anche in caso di richiesta di accesso civico riguardante dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013);
- sempre in materia di accesso civico, l'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di occuparsi dei casi di riesame: "Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni".

7.3 Monitoraggio e vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza

Il RPCT verifica l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" della Rete Civica, come specificati nella apposito "Elenco" che costituisce allegato parte integrante del PTPCT. A tal fine provvede, con il supporto dell'ufficio Controllo regolarità amministrativa, Anticorruzione e Trasparenza, mediante monitoraggi a cadenza -di norma- semestrale; tali monitoraggi vengono svolti con il coinvolgimento dei Dirigenti dell'ente, attraverso apposite schede di rendicontazione in cui sono specificati gli obblighi di pubblicazione di rispettiva competenza. Ove ritenuto necessario, vengono inoltre effettuate apposite verifiche su tipologie specifiche di adempimenti. In esito ai controlli, il RPCT provvede a chiedere delucidazioni e chiarimenti sulle situazioni di criticità emerse.

Nell'arco dell'anno 2020 sono state svolte azioni di ricognizione ed aggiornamento della sezione "Amministrazione Trasparente".

Nello specifico: è stato richiesto a tutti i Dirigenti di verificare l'aggiornamento e la completezza dei dati pubblicati sulle pagine di rispettiva competenza (circolare RPCT prot. n. 32962 del 11/03/2020); è stato aggiornato al primo semestre del 2020 il "registro degli accessi" (circolare RPCT prot. n. 77873 del 27/07/2020); è stato effettuato l'aggiornamento degli elenchi degli atti pubblicati ai sensi degli artt. 26 e 27 del D.Lgs. 33/2013 (circolare RPCT prot.n. 60964 del 12/06/2020), l'aggiornamento dell'elenco degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti ex artt. 11 e 15 legge 241/1990 (circolare RPCT prot. n. 94401 del 08/09/2020), la ricognizione dello stato di aggiornamento dello scadenziario degli obblighi amministrativi ex art. 12-bis del D.Lgs 33/2013 (circolare RPCT prot.n. 96123 del 11/09/2020).

Inoltre, in collaborazione con i sistemi informativi dell'ente, è stata predisposta una procedura informatizzata per la pubblicazione dei benefici concessi ai sensi degli artt. 26 e 27 del D.Lgs 33/2013, al fine di semplificare e rendere tracciabile l'adempimento di tale obbligo; tale nuova procedura operativa è stata attivata a partire dal 1 Gennaio 2021 (circolare RPCT prot. n. 142876 del 21/12/2020).

Infine, con circolare RPCT prot. n. 16205/2021 è stato attivato il Monitoraggio degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" al 31.12.2020.

All'OIV, o organismo analogo che nel Comune di Livorno è rappresentato dal Nucleo di Valutazione, compete la verifica periodica e l'attestazione degli specifici obblighi di pubblicazione definiti dalle delibere ANAC.

Il Nucleo di Valutazione del Comune di Livorno, in collaborazione con il RPCT, ha provveduto al controllo dei contenuti della sezione alla data del 30/06/2020 (rif. Delibera ANAC 213 del 4/03/2020, la quale poneva come data di attestazione il 31 Marzo, prorogata al 30 Giugno con Comunicato del Presidente ANAC del 12/03/2020). Come previsto dall'Autorità gli esiti di tale controllo (griglia e sintesi di rilevazione e documento di attestazione) sono stati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" sotto-sezione di primo livello «Controlli e rilievi sull'amministrazione», sotto-sezione di secondo livello «Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe», «Attestazione dell'OIV o di altra struttura analoga nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione».

7.4 Le caratteristiche delle informazioni

L'Ente è tenuto ad assicurare la qualità delle informazioni riportate nel sito istituzionale nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

I Dirigenti dovranno garantire che i documenti e gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria siano pubblicati, in conformità alle seguenti prescrizioni:

- in forma **chiara** e **semplice**, tali da essere facilmente comprensibili al soggetto che ne prende visione;
- **completi** nel loro contenuto, e degli allegati costituenti parte integrante e sostanziale dell'atto;
- con l'indicazione della loro **provenienza**, e previa attestazione di **conformità** all'originale in possesso dell'amministrazione;
- **tempestivamente** e comunque non oltre 3 giorni dalla loro efficacia;
- **per un periodo di 5 anni**, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione. Gli atti che producono i loro effetti oltre i 5 anni, andranno comunque pubblicati fino alla data di efficacia. Allo scadere del termine sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni di archivio.
- **in formato di tipo aperto** ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D.Lgs. 82/2005 e saranno **riutilizzabili** ai sensi del D.Lgs. 196/2003, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.
- non devono essere disposti filtri e/o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca *web* di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione Amministrazione Trasparente, salvo le ipotesi consentite dalla normativa vigente.

La pubblicazione degli atti all'Albo Pretorio avviene nel rispetto di quanto previsto dal Disciplinare per la gestione dell'Albo Pretorio on line approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 10 del 17 gennaio 2012.

7.5 Accesso civico a dati e documenti

L'accesso civico “semplice” (art. 5, comma 1 D.Lgs. 33/2013) consente a chiunque di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni e dati per i quali il “Decreto Trasparenza” (D.Lgs. 33/2013) prevede l'obbligo della pubblicazione, qualora la loro pubblicazione sia stata omessa.

La descrizione completa del procedimento relativo all'accesso civico “semplice”, corredata dell'apposita modulistica, si trova al seguente link:

<http://moduli.comune.livorno.it/modulistica/schede/diritto-di-accesso-civico-semplice>

L'accesso civico “generalizzato” (art. 5, comma 2 D.Lgs. 33/2013) consente a chiunque, indipendentemente dalla cittadinanza italiana e dalla residenza nel territorio comunale, di accedere ai dati e ai documenti, in possesso dell'Amministrazione Comunale, ulteriori rispetto a quelli per i quali sia previsto uno specifico obbligo di pubblicazione.

La descrizione completa del procedimento relativo all'accesso civico “generalizzato”, corredata dell'apposita modulistica, si trova al seguente link:

<http://moduli.comune.livorno.it/modulistica/schede/diritto-di-accesso-civico-generalizzato>

7.6 Trasparenza e tutela dei dati personali

L'ANAC ha affermato nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 “che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di 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, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di responsabilizzazione del titolare del trattamento.”

In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

In attuazione di tale direttiva, il RPCT svolge attività di sensibilizzazione e monitoraggio sulla corretta applicazione della disciplina e organizza iniziative di formazione ed informazione in collaborazione con il Responsabile della Protezione dei Dati (DPO).

Un'apposita pagina relativa alla privacy è presente all'interno della sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione “Altri contenuti”, in cui sono indicati gli atti dell'ente che disciplinano la materia, i dati del Titolare del trattamento e del DPO.

7.7 La diffusione della cultura della trasparenza

Sono numerose le azioni intraprese dall'Amministrazione, tese sia a garantire la diffusione di una cultura della trasparenza nel compimento delle attività amministrative sia ad assicurare al cittadino una conoscenza effettiva e concreta in ordine ai soggetti, ai comportamenti, alle iniziative ed alle dinamiche delle funzioni esercitate:

- 1) il costante aggiornamento della sezione “Amministrazione trasparente”;
- 2) la diffusione di informazioni attraverso il sito istituzionale;
- 3) la presenza di uno sportello on line del cittadino che assicura la pronta accessibilità a operazioni e informazioni di competenza dei vari uffici del Comune;
- 4) la presenza dell'Urp con il contatto quotidiano con l'utenza, del SUAP (Sportello Unico delle Attività Produttive) e del SUEP (Sportello Unico per l'edilizia) attraverso il quale è possibile reperire informazioni pratiche su iter, presentazione comunicazioni inizio e lavori relativamente a permessi di costruire e scia, presentazione certificati di abitabilità/agibilità, rilascio copia certificati di abitabilità e agibilità, e ogni altra attività di competenza dell'Ufficio;
- 5) il continuo aggiornamento delle pagine web – piattaforma per il cittadino e piattaforma per le imprese - dedicate alle procedure e modulistica
- 6) la pubblicità in ambito di procedure di gara ex D.Lgs. 50/2016: sia rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. 33/2013, sia attraverso l'applicativo informatico di registrazione ed archiviazione delle procedure di affidamento di appalti, servizi e forniture, utile anche ai fini delle comunicazioni all'ANAC;
- 7) la pubblicità delle sedute del Consiglio Comunale e delle Commissioni consiliari mediante la diretta streaming disponibile sul sito istituzionale dell'Ente;
- 8) previsione, in Amministrazione Trasparente, sottosezione “Altri contenuti”, di una dettagliata pagina afferente l'accesso civico, strumento con cui il cittadino può segnalare al RPCT l'omessa pubblicazione di dati e informazioni richieste dalla normativa sulla Trasparenza o richiedere l'accesso ai dati ulteriori detenuti dall'Amministrazione. Nella pagina sono indicati i recapiti di contatto del RPCT (trasparenza@comune.livorno.it); il link alle schede procedurali con la descrizione della procedura per proporre le istanze di accesso con allegata la relativa modulistica; il registro degli accessi pervenuti, completi con esito, aggiornato semestralmente;

9) al fine di assicurare ai cittadini la possibilità di segnalare fatti di illecito o altre problematiche e irregolarità inerenti l'attività amministrativa dell'ente, è disponibile un ulteriore canale di contatto attraverso la casella di posta elettronica: prevenzionecorruzione@comune.livorno.it, pubblicata in Amministrazione Trasparente, sottosezione "Altri contenuti"/ prevenzione della corruzione.

8. Rotazione del personale

8.1 La rotazione "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.

Quadro normativo di riferimento

Le disposizioni che disciplinano la materia della rotazione ordinaria del personale, sono contenute nei provvedimenti sotto indicati:

- Legge 190/2012 art.1, Comma 4 lett. e), Comma 5 lett. b), Comma 10 lett. b);
- Intesa della Conferenza Unificata del 24 luglio 2013;
- Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, in particolare Allegato 2.

8.1.1 Rotazione ordinaria: criteri generali

Con il PTPCT 2020-2022 (Del. GC n. 61/2020) sono stati approvati, previa informativa alle organizzazioni sindacali dei dipendenti e dei dirigenti dell'ente, i criteri generali per l'attuazione della rotazione ordinaria, che vengono recepiti nel presente Piano e si riportano di seguito.

Criteri generali

Nel dare concreta attuazione alla rotazione, si rende necessario contemperare le finalità di prevenzione della corruzione con l'esigenza di garantire la continuità e il buon andamento dell'attività amministrativa.

A tal fine si individuano i seguenti criteri generali validi per il personale dirigenziale e non dirigenziale.

- a) La rotazione mira ad evitare che possano consolidarsi posizioni di potere correlate alla circostanza che uno stesso dirigente/funziionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti o attività; per questo motivo si dovrà far riferimento all'anzianità, intesa come durata delle medesime funzioni svolte nel corso degli anni, negli incarichi ricoperti dal personale dirigenziale e non dirigenziale.
- b) L'applicazione della rotazione, secondo un criterio di gradualità, dovrà riguardare innanzitutto gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi essere estesa agli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso.
- c) La durata degli incarichi dirigenziali a tempo indeterminato e degli incarichi di posizione organizzativa nelle aree a maggior rischio corruzione è di norma fissata in 3 anni. E' fatta salva la possibilità di proroga motivata fino ad un massimo complessivo di 5 anni conformemente alla

scadenza del mandato amministrativo del Sindaco; in tal caso dovrà essere prevista l'applicazione di misure di prevenzione alternative alla rotazione.

d) Per i titolari di incarichi dirigenziali a tempo determinato (art. 110 TUEL) la durata di permanenza non potrà essere superiore alla durata del mandato amministrativo.

e) Al fine di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive all'interno dei settori interessati ed assicurare la continuità dell'azione amministrativa, di norma dovrà essere evitata la simultanea rotazione del personale dirigenziale e del personale titolare di posizione organizzativa.

f) Resta fermo il principio generale di rotazione, come criterio organizzativo anche per l'affidamento di incarichi connessi ad attività rientranti nelle aree di rischio - quali a titolo esemplificativo, gli incarichi di RUP, direttore dei lavori, direttore dell'esecuzione del contratto e collaudatore - da valutare nel rispetto delle specifiche discipline.

g) La rotazione prescinde da valutazioni negative sull'operato del singolo dirigente o dipendente.

h) Eventuali mobilità volontarie dovranno essere valutate prioritariamente.

i) Il ruolo di rappresentante sindacale non potrà essere ostativo al cambio di incarico, tenendo conto delle necessità sottese alla rotazione e rilevato comunque che il Comune è organizzato in aree omogenee per attività funzionali.

j) Dovranno essere previsti periodi adeguati di affiancamento e formazione professionale per i dipendenti interessati dall'applicazione della rotazione.

k) Dovrà essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, al fine di rendere fungibili le competenze ed agevolare nel lungo periodo il processo di rotazione ordinaria.

l) E' fatta salva la possibilità di non applicare la rotazione per dirigenti e personale non dirigenziale, laddove ricada nell'anno precedente alla data prefissata di cessazione dal servizio.

m) E' fatta salva la possibilità di riassegnare il medesimo incarico allo stesso soggetto, una volta trascorso almeno un anno dalla cessazione dell'incarico precedente.

n) La mancata attuazione della rotazione del personale, nei casi in cui è prevista dal piano, dovrà essere congruamente motivata; in tal caso si dovrà comunque procedere all'applicazione di adeguate misure di prevenzione alternative.

8.1.2 Figure infungibili

Si ravvisa l'esigenza di salvaguardare l'infungibilità delle funzioni svolte dal Comandante di Polizia Municipale e dall'Avvocato comunale, fatti salvi i casi di revoca anticipata dell'incarico così come disciplinati per legge e per contratto.

Sono altresì considerate figure infungibili i dirigenti assunti a tempo determinato ai sensi degli art. 108 e 110 TUEL in quanto la natura stessa dell'incarico è legata a particolari progetti, competenze, funzioni ed obiettivi dell'amministrazione comunale. Pertanto tali figure non saranno soggette a rotazione ordinaria degli incarichi.

Allo stesso modo non saranno sottoposte a rotazione le figure assunte a tempo determinato sotto le dirette dipendenze del sindaco come figure di supporto politico (ai sensi dell'art. 90 TUEL), data la caratteristica tipizzante di rapporto fiduciario che intercorre tra questi dipendenti ed il vertice dell'amministrazione.

8.1.3 Misure alternative e/o complementari alla rotazione

Qualora l'applicazione della misura della rotazione possa compromettere il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, è necessario dare adeguata motivazione della mancata applicazione.

In tal caso dovranno essere adottate, specificandole nello stesso atto motivato, misure alternative finalizzate ad evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. A tal fine potranno essere previste le seguenti misure.

- Rafforzamento delle misure di trasparenza – anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria – in relazione al processo rispetto al quale non è stata disposta la rotazione.
- Modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio.
- Programmazione della c.d. “rotazione funzionale” all'interno dello stesso ufficio, mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità.
- Nelle aree identificate come maggiormente esposte a rischio corruzione e per le istruttorie più delicate potranno essere previsti meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, stabilendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.
- Responsabilità dell'istruttoria del procedimento assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale.
- Applicazione di meccanismi di “doppia sottoscrizione” degli atti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale.
- Individuazione di uno o più soggetti estranei all'ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell'ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti.
- Meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti potenzialmente critici, ad elevato rischio (lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi).

8.1.4 Mappatura della rotazione degli incarichi dirigenziali e di posizione organizzative attuata in sede di avvio del nuovo mandato amministrativi

Dall'analisi effettuata in relazione al criterio sostanziale dei compiti e delle funzioni effettivamente svolti, il Comune, dall'insediamento della nuova amministrazione, ha attuato una politica di *job rotation* che ha visto complessivamente:

- 1) una percentuale di rotazione degli incarichi dirigenziali pari al 85% (17 posizioni dirigenziali su 20 sono nomine di nuovi incarichi);
- 2) una percentuale di rotazione degli incarichi di posizione organizzativa pari al 39,2% (32/79 sono conferimenti di nuovi incarichi).

8.1.5 Rotazione ordinaria: procedure di attuazione

In considerazione del nuovo mandato amministrativo e dei conseguenti processi di riorganizzazione, la rotazione sarà applicata alla prossima scadenza degli incarichi attualmente conferiti a dirigenti e personale non dirigenziale, salvo situazioni di particolare necessità e/o criticità e dando comunque priorità agli incarichi relativi a settori ed uffici più esposti al rischio di corruzione.

8.1.6 Misure di prima applicazione (anno 2020)

IL PIANO DELLA ROTAZIONE. Con Delibera G.C. n. 282 del 17/06/2020 è stato approvato, previa informativa alle organizzazioni sindacali dei dipendenti e dei dirigenti dell'ente, il Piano Operativo della Rotazione del Personale.

Ai fini dell'attuazione della misura della rotazione, prioritariamente prevista per le aree a maggior rischio di eventi corruttivi, sono state prese in considerazione le schede di gestione del rischio corruzione di cui all'allegato 3 del PTPCT 2020-2022. I rischi derivanti dal potenziale evento corruttivo, risultanti dalla metodologia prevista dal PNA 2019, sono stati classificati a livello dell'ente in basso, medio, elevato e molto elevato. Nei casi di incarichi dirigenziali e di posizione

organizzativa afferenti a processi a rischio molto elevato ed elevato di fenomeni corruttivi è stata prevista l'adozione di apposite misure alternative e/o complementari alla rotazione al compimento del limite massimo dei 5 anni come indicato nel criterio generale punto 9.1 del PTPCT 2020-2022. Il limite massimo dei 5 anni è stato calcolato sulla base dell'effettiva permanenza nello svolgimento di compiti e funzioni.

Nel corso del 2020, sono state applicate le misure alternative alla rotazione a Posizioni Organizzative presenti nei seguenti Settori:

- Indirizzo Organizzazione e Controllo (Det. 5588 del 15/09/2020)
- Sport e Demanio (Det. 5951 del 29/09/2020)
- Sviluppo Economico, Turismo e Sportello Europa (Det. 5993 del 30/09/2020)
- Infrastrutture e Spazi Urbani (Det. 5996 del 30/09/2020)
- Impianti Tecnologici (Det. 5997 del 30/09/2020)
- Sviluppo, Valorizzazione e Manutenzioni (Det. 6029 del 30/09/2020)
- Contratti, Provveditorato e Economato (Det. 7279 del 09/11/2020)

8.1.7 Aggiornamento del Piano operativo della rotazione

Entro 45 giorni dall'approvazione del PTPCT 2021-2023, a cura del Dirigente del Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo, d'intesa con il Direttore Generale ed il Segretario Generale-RPCT, dovrà essere elaborato e sottoposto all'approvazione della Giunta Comunale, previa informazione alle Organizzazioni Sindacali, l'aggiornamento del Piano operativo in cui sia contenuto:

- un elenco complessivo degli incarichi dirigenziali e degli incarichi di posizione organizzativa dell'ente, con indicazione del periodo di permanenza nell'incarico per ciascun dirigente o funzionario, secondo un criterio sostanziale che tenga conto delle funzioni effettivamente svolte, prevalente sulle definizioni nominalistiche delle strutture organizzative;
- l'individuazione di misure alternative alla rotazione da applicare nei casi di incarichi dirigenziali e di posizione organizzativa afferenti alle aree a maggior rischio di fenomeni corruttivi, ricoperti dagli stessi dirigenti o funzionari per oltre 5 anni e, in ogni caso, al compimento del limite massimo dei 5 anni.

L'individuazione delle aree a maggior rischio corruzione dovrà tener conto della mappatura dei processi e dei rispettivi livelli di rischio previsti nelle Schede di gestione del rischio corruzione che costituiscono parte integrante del presente PTPCT, e di quanto disposto dalla L. 190/2012 e dal PNA 2019.

8.1.8 Applicazione a regime

Il Dirigente del Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo, entro il 30 settembre di ogni anno individuerà le figure professionali da sottoporre a rotazione ordinaria o le misure alternative nel caso in cui la rotazione non sia possibile, e ne programmerà i tempi nel rispetto dei criteri sopra definiti.

La proposta del piano di rotazione viene comunicata al Direttore Generale, al Segretario Generale, e successivamente analizzata in sede di Conferenza dei Dirigenti.

Il Direttore Generale propone quindi il piano di rotazione alla Giunta comunale per la sua approvazione.

Il Direttore Generale su proposta del Dirigente del Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo, predispone gli atti di competenza del Sindaco per la formalizzazione degli incarichi dirigenziali oggetto di rotazione. Restano ferme le competenze stabilite dalla deliberazione G.C. n. 514 del 25/06/2019 per quanto concerne il quadro dell'area delle PO e l'attribuzione degli incarichi di posizione organizzativa.

Resta inteso che qualora si verificano vacanze di organico e/o esigenze organizzative di varia natura compreso il collocamento a riposo dei Dirigenti e responsabili degli uffici, il Dirigente del Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo, provvederà a darne comunicazione al Direttore Generale e al RPCT, con eventuale proposta di anticipazione dell'applicazione della misura della

rotazione rispetto alle tempistiche ordinarie inerenti la scadenza degli incarichi dirigenziali e non dirigenziali.

8.2 La rotazione straordinaria

La rotazione straordinaria, prevista dall'art. 16, comma 1 lett. l quarter) del Dlgs.165/2001, è 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.

Per quanto qui non specificamente disciplinato, si fa rinvio alle “Linee Guida in materia di applicazione della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1 lett.l quarter) del Dlgs.165/2001” approvate con Delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019.

8.2.1 Condotte di natura corruttiva

L'art. 16, comma 1 lett. l quarter) del Dlgs.165/2001, prevede l'applicazione della rotazione straordinaria del personale con provvedimento motivato *"nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva"*.

In conformità a quanto previsto dalle citate Linee Guida ANAC n. 215/2019, e considerata la finalità di tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione, l'istituto della rotazione straordinaria si applica anche in caso di condotte corruttive tenute dal dipendente in uffici dell'amministrazione diversi rispetto a quello cui è assegnato al momento dell'avvio del procedimento penale o disciplinare, o in una diversa amministrazione.

Fattispecie di reato rilevanti

In conformità a quanto previsto dalle citate Linee Guida ANAC n. 215/2019, si intendono come *condotte di natura corruttiva* ai fini dell'applicazione della rotazione straordinaria le seguenti fattispecie di reato: i delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale.

Per i reati previsti dai citati articoli del codice penale è obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta “corruttiva” del dirigente o dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

L'adozione di un provvedimento motivato per l'applicazione della rotazione straordinaria è invece facoltativa, nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri delitti contro la P.A. di cui al capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfirmità ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 39/2013, dell'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 e del D.Lgs. 235/2012,

Sono, comunque, fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dai CCNL.

Rotazione straordinaria come conseguenza dell'avvio di un procedimento disciplinare

L'ipotesi di applicazione della rotazione straordinaria anche nel caso di procedimenti disciplinari è espressamente prevista dalla lettera l-quater dell'art. 16, co. 1, sempre che si tratti di “condotte di natura corruttiva”. Peraltro, anche in questo caso la norma non specifica quali comportamenti, perseguiti in sede disciplinare, comportino l'applicazione della misura.

In presenza di questa lacuna e considerata la delicatezza della materia, in conformità a quanto previsto dalle citate Linee Guida ANAC n. 215/2019, si stabilisce che il procedimento disciplinare rilevante è quello avviato dall'amministrazione per comportamenti che possono integrare le fattispecie di reato sopra indicate. Nelle more dell'accertamento in sede disciplinare, tali fatti rilevano per la loro attitudine a compromettere l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e giustificano il trasferimento, naturalmente anch'esso temporaneo, ad altro ufficio. La misura resta di natura preventiva e non sanzionatoria (diversamente dalla sanzione disciplinare in sé).

8.2.2 Avvio di procedimenti penali o disciplinari

In conformità a quanto previsto dalle citate Linee Guida ANAC n. 215/2019, per *avvio di procedimento penale* si intende il momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p..

Considerato che tale momento del procedimento penale non ha evidenza pubblica (in quanto l'accesso al registro di cui all'art. 335 c.p.p. è concesso ai soli soggetti legittimati *ex lege*), la conoscenza da parte dell'amministrazione comunale potrà avvenire in qualsiasi modo: ad esempio attraverso fonti aperte (notizie rese pubbliche dai media) o anche dalla comunicazione del dipendente che ne abbia avuto cognizione o per avere richiesto informazioni sulla iscrizione ex art. 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (ad esempio, notifica di un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di proroga delle indagini, di una richiesta di incidente probatorio, etc.).

A tale riguardo, si stabilisce che per i dirigenti e i dipendenti interessati da procedimenti penali, è obbligo segnalare immediatamente all'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) l'avvio di tali procedimenti a proprio carico. Inoltre ogni dirigente o organo amministrativo di vertice (Direttore Generale, Segretario Generale) è tenuto ad informare l'UPD in ogni caso in cui viene a conoscenza dell'avvio di procedimenti penali per condotte di natura corruttiva del personale dipendente.

L'UPD può anche agire d'ufficio nella ricorrenza delle fattispecie sopra descritte.

Per l'avvio del procedimento disciplinare, si rinvia a quanto previsto dalla normativa, dai CCNL del comparto dei dipendenti e dei dirigenti, dal codice del procedimento disciplinare vigente presso l'ente, precisando comunque che il dirigente è tenuto ad informare l'UPD per l'avvio di procedimenti disciplinari per presunte condotte di natura corruttiva del personale dipendente.

8.2.3 Fase istruttoria

Le Linee Guida ANAC n. 215/2019 mettono in evidenza l'*"immediatezza"* quale carattere fondamentale dell'istituto della rotazione straordinaria, connesso con la finalità di tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

Pertanto, non appena venuto a conoscenza dell'avvio del procedimento penale o di condotte di natura corruttiva di rilevanza disciplinare, l'UPD, avvia l'iter conseguente sulla base della documentazione in possesso, procedendo a formale comunicazione di avvio del procedimento, per il necessario contraddittorio col dipendente/dirigente, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare.

L'UPD svolge inoltre ogni altra possibile attività per l'acquisizione di informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente o dirigente, anche in relazione all'Ufficio/Settore cui il dipendente o dirigente è assegnato.

In tale contesto, per i casi riguardanti il personale non dirigenziale vengono acquisite anche le valutazioni del Dirigente del Settore cui il dipendente è assegnato e del Dirigente del Dipartimento cui il Settore afferisce; per i casi riguardanti i dirigenti vengono acquisite le valutazioni del Direttore Generale ove presente e del Segretario Generale, qualora gli stessi non siano tra i componenti dell'UPD.

Considerato che l'amministrazione può venire a conoscenza dello svolgimento del procedimento penale anche relativamente allo sviluppo delle sue diverse fasi, l'UPD può riaprire l'istruttoria per la valutazione dei provvedimenti adottati o da adottare, in caso di acquisizione di ulteriori e nuove informazioni in merito alla gravità delle imputazioni sulla base degli accertamenti compiuti dell'autorità giudiziaria.

Si procederà ai sensi dell'art. 3 della L. 27 marzo 2001, n. 97, in caso di rinvio a giudizio per uno dei reati ivi specificamente indicati. Se il trasferimento è già stato disposto in sede di rotazione straordinaria, può essere disposto un nuovo trasferimento (ad esempio ad un ufficio ancora diverso) oppure può essere confermato il trasferimento già disposto, salvo che al provvedimento di conferma si applicano i limiti di validità temporale previsti dalla legge n.97/2001.

Si procederà inoltre ai sensi dell' art. 35-bis del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, in caso di condanna, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati ivi specificamente indicati.

8.2.4 Adozione del provvedimento motivato

Le Linee Guida ANAC n. 215/2019 evidenziano che l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma di cui all'art. 16, comma 1 lett. 1 quarter) del D.lgs. 165/2001, è quello della *motivazione adeguata del provvedimento* con cui viene valutata la condotta del dipendente o dirigente ed eventualmente disposto lo spostamento, con particolare riguardo alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'ente; ugualmente, una adeguata motivazione è necessaria anche in caso di decisione di non procedere al trasferimento.

La motivazione del provvedimento riguarda in primo luogo la valutazione dell'*an* della decisione e in secondo luogo la scelta dell'ufficio (o incarico) cui il dipendente o dirigente viene destinato.

Provvedimenti nei confronti di personale di qualifica non dirigenziale.

In applicazione dell'art. 16, comma 1 lett. 1 quarter) del D.lgs. 165/2001 e tenuto conto di quanto previsto dalle citate Linee Guida e dalla delibera ANAC n. 345 del 22 aprile 2020, l'UPD (in composizione per i dipendenti) comunica gli esiti dell'attività istruttoria svolta e le conseguenti valutazioni sulle esigenze di rotazione, al soggetto competente all'adozione del provvedimento motivato, individuato come segue:

- Dirigente del Dipartimento cui afferisce il Settore di assegnazione del dipendente, nel caso di ritenuta esigenza di spostamento ad altro Settore all'interno dello stesso Dipartimento;
- Direttore Generale – ove presente – o Segretario Generale, nel caso di ritenuta esigenza di spostamento del dipendente ad un Settore afferente ad un diverso Dipartimento;

Un provvedimento motivato dovrà essere adottato anche in caso in cui il soggetto competente decida di non procedere al trasferimento e negli eventuali casi di ritenuta *impossibilità* di attuare il trasferimento di ufficio, in applicazione di quanto previsto al cap. 3.7 delle citate Linee Guida ANAC n. 215/2019.

Nei casi in cui l'applicazione della rotazione straordinaria è *facoltativa*, nel provvedimento eventualmente adottato sono precisate le motivazioni su cui si basa la decisione di procedere alla rotazione, con particolare riguardo alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'ente.

Resta salvo, in ogni caso, quanto ulteriormente previsto dalla normativa sul procedimento disciplinare in ordine al licenziamento disciplinare e le correlazioni con il procedimento penale.

Provvedimenti nei confronti di personale di qualifica dirigenziale.

In base alla valutazione degli esiti dell'istruttoria svolta dall'UPD (in composizione per i dirigenti), il Direttore Generale trasmette al Sindaco una proposta di atto motivato di revoca dell'incarico in essere e la contestuale assegnazione ad altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. 1 quater, e dell'art. 55 ter, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, ovvero in caso di impossibilità oggettiva, con assegnazione a funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca od altri incarichi specificatamente previsti dall'art. 19, comma 10, del D.Lgs. 165/2001. In base alla valutazione degli esiti dell'istruttoria svolta dall'UPD, il Direttore Generale può trasmettere al Sindaco una proposta motivata di non applicazione al dirigente della revoca dell'incarico in essere.

Nei casi in cui l'applicazione della rotazione straordinaria è *facoltativa*, nella proposta di atto motivato di revoca dell'incarico sono in particolare precisate le motivazioni su cui si basa la decisione di procedere alla rotazione, con specifico riferimento alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'ente.

Per gli *incarichi dirigenziali a tempo determinato* si richiama qui quanto previsto al cap. 3.8.1 delle citate Linee Guida ANAC n. 215/2019.

Resta salvo, in ogni caso, quanto ulteriormente previsto dalla normativa sul procedimento disciplinare in ordine al licenziamento disciplinare e le correlazioni con il procedimento penale.

Provvedimenti nei confronti di incarichi amministrativi di vertice e RPCT.

Ai fini della presente disciplina per incarichi amministrativi di vertice si intendono il Segretario Generale ed il Direttore Generale.

Per i suddetti *incarichi amministrativi di vertice* si richiama qui quanto previsto delle citate Linee Guida ANAC n. 215/2019, ai capitoli 3.2.B), 3.7, 3.8, 3.8.1.

Per quanto riguarda *l'incarico di Direttore Generale*, inoltre, si richiama qui la delibera ANAC n. 345 del 22 aprile 2020 “Individuazione dell’organo competente all’adozione del provvedimento motivato di “rotazione straordinaria”, ai sensi dell’art. 16, co. 1, lett. 1-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nelle amministrazioni”, nella quale espressamente si dice che “nel caso in cui il provvedimento di rotazione interessi il Direttore Generale, è il Sindaco che ha conferito l’incarico a valutare, in relazione ai fatti di natura corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato, se confermare o meno il rapporto fiduciario”.

La stessa delibera prevede che “Tale valutazione spetta al Sindaco anche nel caso in cui il provvedimento interessi il *Segretario comunale*.”

Per quanto riguarda *l'incarico di RPCT*, inoltre, si richiama qui quanto previsto delle citate Linee Guida ANAC n. 215/2019, al capitolo 3.12.

8.2.5 Durata della Rotazione straordinaria

Il provvedimento di rotazione straordinaria perde la sua efficacia se nel corso dei due anni successivi alla sua adozione, non vi sia stato il formale rinvio a giudizio del dipendente o del dirigente in questione.

8.3 Monitoraggio

Il RPCT effettua il monitoraggio sull’attuazione delle misure di rotazione previste e sull’efficacia delle misure complementari e/o alternative.

A tal fine, entro il 30 novembre di ogni anno il Dirigente del Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo provvederà a redigere una relazione con il quadro aggiornato degli incarichi dirigenziali e dei responsabili degli uffici con data di decorrenza e di cessazione, evidenziando i casi in cui è programmata o è stata applicata la rotazione ordinaria e i casi di rotazione straordinaria.

Nella relazione saranno inoltre fornite informazioni sull’attuazione delle misure di formazione del personale coordinate con quelle di rotazione.

9. Altre misure di prevenzione generali

9.1 Codice di comportamento dei dipendenti

Nel PNA 2019 (Parte III cap. 1.3) 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 Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Livorno, che costituisce parte integrante del presente PTPCT, è stato approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 28 del 30/01/2014, in osservanza alle espresse 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.

L’ANAC ha approvato, con delibera 177 del 19 Febbraio 2020, le 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 Dirigenziale 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 iniziato l'attività di verifica e valutazione delle esigenze di aggiornamento/integrazione dell'attuale Codice di comportamento.

Con Decisione n. 48 del 02/03/2021, la Giunta Comunale ha apprezzato la prima fase del lavoro svolto e il percorso proposto per l'attività successiva del Gruppo di lavoro, con le relative tempistiche.

Il lavoro si svilupperà attraverso diverse fasi, comprendendo anche l'analisi delle fattispecie esaminate in questi anni dall'UPD e dal RPCT, per giungere ad un testo aggiornato che possa delineare un sistema completo di doveri di comportamento, in grado anche di rappresentare all'esterno quali sono gli standard che l'amministrazione richiede ai propri dipendenti e collaboratori. Gli ambiti generali su cui intervenire, in conformità alle Linee guida ANAC ed al codice nazionale, sono i seguenti:

- a. prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali
- b. rapporti col pubblico
- c. correttezza e buon andamento del servizio
- d. collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il codice per prevenire fenomeni di corruzione e malamministrazione
- e. comportamento nei rapporti privati

Azioni da intraprendere

- E' prevista la realizzazione di un percorso partecipato in vari step successivi, per consentire il più ampio coinvolgimento della generalità degli stakeholders interni (dipendenti, organizzazioni sindacali) ed esterni, e concludere l'elaborazione del testo definitivo da sottoporre alla Giunta Comunale per l'approvazione finale entro il 31/12/2021, previo parere obbligatorio del Nucleo di Valutazione ex art. 54, comma 5, D.Lgs. 165/2001.

- Prosecuzione monitoraggio sull'attuazione del Codice

Soggetto responsabile: Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo, d'intesa con il Segretario Generale-RPCT.

9.2 Conflitto di interessi

Uno degli aspetti maggiormente rilevanti in materia di prevenzione della corruzione è sicuramente rappresentata dal "conflitto di interessi". Ai sensi del PNA 2019, la situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.

Oltre alle situazioni di conflitto di interessi reale e concreto, che sono quelle esplicitate all'art. 7 e all'art. 14 del d.P.R. n. 62 del 2013, ai sensi dell'art. 6-bis della L. 241/90 (introdotto dall'art. 1, comma 41, legge n. 190/2012) rilevano anche le situazioni di conflitto potenziale, che, seppure non tipizzate, possono essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico.

Obbligo di astensione

In ordine a tale materia, all'interno del Codice di Comportamento dell'ente, parte integrante del PTPCT, sono state inserite apposite norme: artt. 5,6,7. In particolare, l'art. 7 disciplina l'obbligo di astensione del dipendente; tale norma ha tipizzato le circostanze integranti la situazione di conflitto

di interessi, recependo anche l'ipotesi prevista dall'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013 in caso di *gravi ragioni di convenienza*.

- In caso di comunicazione di conflitto di interesse da parte di un dipendente con qualifica non dirigenziale, decide il dirigente del Settore cui il dipendente è assegnato.
- In caso di comunicazione di conflitto di interesse da parte di un dirigente, decide il Direttore Generale, tenendo conto dei criteri di cui all'art. 9 dell'Allegato 1 (A-Regole applicative dell'organizzazione) della deliberazione G.C, n. 514 del 25.06.2019.
- In caso di comunicazione di conflitto di interesse da parte del Direttore Generale, decide il Segretario Generale, informandone il Sindaco.

Il citato art. 7 del codice di comportamento ha previsto inoltre una forte responsabilizzazione di chi sottoscrive i provvedimenti amministrativi dell'ente, stabilendo (comma 5) che la sottoscrizione degli atti conclusivi dei procedimenti da parte del relativo responsabile ha valore di attestazione dell'insussistenza per tutti soggetti che hanno partecipato all'attività procedimentale, delle condizioni integranti obbligo di astensione.

Unitamente al Codice di comportamento è stata approvata una apposita modulistica che i dipendenti devono utilizzare ed è stato attivato un apposito sistema informatico per l'inoltro e la gestione on line delle dichiarazioni dei dipendenti previste nel codice:

- Dichiarazione di adesione o appartenenza ad associazioni art. 5
- Dichiarazione di interessi finanziari e conflitti d'interesse art. 6
- Comunicazione di potenziale conflitto di interesse art. 7
- Dichiarazione interessi finanziari dei dirigenti art. 13

Contratti ed altri atti negoziali

Come evidenziato dal PNA 2019, è importante ricordare le ulteriori ipotesi di conflitto di interessi previste dall'art. 14 del d.P.R. n. 62/2013 e recepite dall'art. 14 del Codice di comportamento dell'ente come segue:

(comma 2). Il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile. Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio.

Anche in questo caso, il dipendente deve procedere alla comunicazione di potenziale conflitto di interesse in conformità all'art. 7 del Codice di Comportamento.

(comma 3). Il dipendente che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio.

(comma 4). Se nelle situazioni di cui ai commi 2 e 3 si trova il dirigente, questi informa per iscritto il dirigente apicale responsabile della gestione del personale.

Il conflitto di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici

In materia di conflitto di interessi, sono state introdotte specifiche disposizioni con l'art. 42 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il Codice dei contratti pubblici, al fine di contrastare fenomeni corruttivi nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni e garantire la parità di trattamento degli operatori economici.

La disposizione in esame va coordinata con l'art. 80, co. 5, lett. d) del codice dei contratti pubblici secondo cui l'operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una

situazione di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 42, co. 2, del codice dei contratti pubblici che non sia diversamente risolvibile.

Sulla materia in questione è intervenuta l'ANAC con la delibera n. 494 del 5 giugno 2019 recante le «Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici», cui si fa integrale rinvio.

Delle suddette Linee guida si è tenuto conto nella elaborazione della scheda di gestione del rischio inerente l'Area "Contratti pubblici" del presente Piano, anche mediante inserimento di richiami specifici in corrispondenza di singole attività o misure di prevenzione.

Azioni da intraprendere:

- Aggiornamento della disciplina del conflitto di interessi nell'ambito della revisione del Codice di comportamento (già avviata)

Soggetto responsabile: Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo, d'intesa con il Segretario Generale-RPCT.

- formazione e sensibilizzazione a dirigenti e tutti i dipendenti

Soggetto responsabile: Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo e RPCT

- monitoraggio sulle dichiarazioni e archivio delle astensioni

Soggetto responsabile: Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo

9.3 Conferimento ed autorizzazione incarichi extra-istituzionali ai dipendenti

Il Comune di Livorno, con deliberazione G.C. n. 514/98 ha approvato una regolamentazione relativa al conferimento degli incarichi extraufficio. A seguito dell'entrata in vigore delle nuove norme in materia (modifiche all'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 ad opera della L. 190/2012 e successivamente del D.L. 31.08.2013. n. 101 conv. in L. 125/2013), sono state impartite a tutti i dipendenti specifiche direttive con apposite circolari; nel Codice di comportamento è stata inserita una disposizione (art. 4, comma 6) volta ad evitare situazioni di conflitto di interesse in questa tipologia di incarichi e/o collaborazioni.

Azioni da intraprendere:

- Approvazione di una nuova regolamentazione, con aggiornamento della disciplina interna della materia alla normativa vigente.

- iniziative di sensibilizzazione e formazione a dirigenti e tutti i dipendenti

Soggetto responsabile: *Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo*

9.4 Inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali

Il D.Lgs. 39/2013 reca "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".

Tale disciplina normativa è finalizzata ad assicurare l'imparzialità della funzione amministrativa, non più solo come elemento che deve caratterizzare l'atto amministrativo, ma come requisito attinente ai titolari di incarichi dirigenziali o amministrativi.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 326 del 23.11.2015 è stato approvato il Regolamento per la disciplina della "Procedura interna per il conferimento in via sostitutiva degli incarichi ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013.

Azioni da intraprendere:

- Approfondimento finalizzato al miglioramento del sistema di verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni rese dai soggetti interessati ai sensi dell'art. 20 d.lgs. n. 39/2013.

Soggetti responsabili:

- Segretario generale RPCT

- Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo

- Dirigenti responsabili dei settori competenti per l'istruttoria dei provvedimenti di nomina e disciplinari di incarico

9.5 Incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage*)

L'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla L. n. 190/2012, prevede che: "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

A partire dal 2014 è stata data annualmente informazione della disciplina in questione a tutti i dirigenti e dipendenti mediante apposite Circolari: vedasi da ultimo la circolare del Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo prot. 37293 del 7/12/2020.

Sono state inserite apposite clausole di richiamo ai divieti in questione, sia nei contratti individuali di assunzione, sia nelle determine dirigenziali di risoluzione del rapporto di lavoro dei dipendenti, formalmente notificate agli stessi.

Inoltre, in tutte le domande di partecipazione alle gare generate dal sistema START è stata inserita un'apposita dichiarazione di assenza di divieti a contrarre con la pubblica amministrazione in base alla norma in questione.

Il PNA 2019 ha dedicato alla materia in questione un approfondimento (Parte III, Cap. 1.8), in cui sono forniti chiarimenti sull'applicazione dell'istituto, cui si fa rinvio.

Azioni da intraprendere:

- formazione e informazione ai dipendenti e dirigenti, aggiornata alle indicazioni contenute nel PNA 2019
- il Settore Personale trasmette periodicamente al Settore Contratti l'elenco del personale cessato dal servizio per i controlli connessi alla normativa di riferimento;
- monitoraggio sulle dichiarazioni rilasciate per la partecipazione a gare/appalti

Soggetti responsabili:

- Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo
- Dirigente Settore Contratti Economato Provveditorato
- i RUP

9.6 Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A.

L'art. 35 bis, inserito dalla L. 190/2012 nell'ambito del D.Lgs. 165/2001, ha introdotto alcune condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione. Più precisamente esso sancisce che:

"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

- a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*
- b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*

c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari."

Al fine di assicurare una rigorosa applicazione della misura in esame, occorre verificare l'insussistenza di sentenze penali di condanna anche non passate in giudicato per i reati suindicati in capo ai soggetti che:

A) si intendano nominare quali componenti di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi, anche con sole funzioni di segreteria; commissioni per l'affidamento di commesse di qualunque genere (beni, servizi e forniture); commissioni per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;

In tali ipotesi la verifica deve essere effettuata, prima della nomina della commissione, dal Responsabile del procedimento competente per la nomina.

B) si prevede di assegnare o nominare, con funzione direttiva alle strutture preposte alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati.

In tali ipotesi la verifica deve essere effettuata dal Direttore Generale, dal Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo o altro Dirigente competente in base agli atti di organizzazione dell'ente, prima di procedere all'assegnazione del personale alle strutture.

Ai fini dell'applicazione della norma la verifica viene effettuata mediante controllo degli atti in possesso degli Uffici o con l'acquisizione di dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato ai sensi dell'art. 46 D.P.R. 445/2000 (da richiedere sempre in caso di soggetti esterni).

Azioni da intraprendere:

Tempestiva acquisizione, da parte dei Responsabili sopra individuati, delle dichiarazioni dei soggetti da nominare o assegnare alle strutture, e verifiche a campione mediante consultazione del casellario giudiziale, circa la veridicità di quanto dichiarato dai potenziali componenti delle commissioni e dagli interessati alle nomine di cui alla norma in esame.

Soggetti Responsabili: come sopra individuati

9.7 Formazione del personale

Nel corso del 2020, a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19, le attività formative hanno subito rilevanti difficoltà. Comunque, mediante l'applicazione attenta delle misure stabilite dal Responsabile del servizio prevenzione e protezione dell'ente e con il supporto organizzativo del Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo, si sono realizzati 3 dei 4 corsi di formazione in presenza in materia di anticorruzione, trasparenza e codice di comportamento, specificatamente rivolto al personale neoassunto e/o che non aveva ancora ricevuto una formazione di base in tali materie; le docenze sono state svolte da docenti interni ed il relativo materiale didattico è stato pubblicato nell'apposita sezione della Intranet a disposizione di tutto il personale.

Nel mese di Settembre, il RPCT con l'Ufficio di supporto ha svolto inoltre un incontro con tutti i Dirigenti dell'ente volto a illustrare le metodologie operative per una corretta attuazione del Processo di gestione del rischio di corruzione, in conformità a quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione PNA 2019 (Allegato 1), e a condividere le finalità e gli standard etici ispiratori della normativa in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sono stati svolti infine due corsi con docenza esterna, rivolti ai componenti del gruppo operativo di controllo atti e a funzionari selezionati nei settori interessati, aventi ad oggetto: "Le modifiche intervenute nel codice dei Contratti inseguito al Decreto Semplificazioni, con particolare riguardo alla fase di esecuzione del contratto"; "Il sistema dei controlli interni e di regolarità amministrativa nell'ente locale".

In questo Piano viene confermata l'attribuzione alla formazione del personale di un ruolo strategico per la prevenzione della corruzione, come espressamente indicato negli obiettivi strategici approvati dal Consiglio Comunale, in sintonia con le indicazioni del PNA 2019.

A tal fine si intende sviluppare – compatibilmente con le prescrizioni normative connesse alla pandemia da Covid-19 - l'attività di formazione dei 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 fondamenta etiche delle regole e del codice di comportamento (i c.d. standard etici), stimolando una costante attenzione ad essi per migliorarne l'applicazione nell'ambito dei processi decisionali di competenza.

Azioni da intraprendere:

- Individuazione delle esigenze formative del personale, tenendo conto dell'attività di formazione svolta in precedenza, della mobilità interna dei dipendenti connessa anche a modifiche organizzative, nonché dei livelli di rischio risultanti dall'aggiornamento del processo di gestione del rischio approvato con il presente PTPCT 2021-2023. Di tali valutazioni si dovrà tener conto nella redazione del Piano generale di formazione del personale, inserendo una parte dedicata alla formazione specifica in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.
- Svolgimento di corsi di formazione per dipendenti dell'ente, individuati con i criteri suddetti, mediante docenti interni, valutando anche la possibilità di utilizzare strumenti per la formazione a distanza (FAD).
- Attuazione di percorsi di formazione specifica, anche con docenza esterna, per Dirigenti e Personale dei Settori a maggior rischio di corruzione, RPCT, Ufficio di supporto al RPCT,

Soggetto responsabile: Segretario Generale RPCT d'intesa con Dirigente Settore Indirizzo Organizzazione e Controllo

9.8 Il controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti

Nel corso del 2020 è proseguita l'attività di controllo in attuazione delle disposizioni contenute nel *Regolamento sul sistema dei controlli interni* (deliberazione C.C. n. 13 dell'8/2/2013 e conseguente provvedimento attuativo del Segretario Generale n. 1035 del 18.4.2013).

L'attività di controllo successivo sugli atti viene svolta con periodicità di norma trimestrale, mediante l'estrazione di un campione rappresentativo delle attività dei vari settori comunali.

Come programmato nel precedente PTPCT, nel 2020 è stata attivata una nuova modalità di estrazione del campione degli atti da controllare (c.d. *casuale a stratificazione*), cioè una selezione randomica degli atti adottati da una parte dei Settori dell'ente selezionati tramite metodo ciclico (5/6 settori ogni trimestre), anziché dalla totalità dei Settori, in modo da evitare la "dispersione" del controllo e poter focalizzare il controllo sull'attività amministrativa svolta dai Settori/strutture a maggior rischio ai sensi della L.190/2012.

Inoltre, tra i parametri della griglia di controllo predisposta per l'attività di controllo successivo a campione delle Determinazioni dirigenziali, è stato inserito il "Rispetto della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza, e delle misure stabilite nel PTPCT dell'ente".

Tale attività di controllo assume pertanto la valenza di misura di prevenzione della corruzione a carattere trasversale.

Azioni da intraprendere:

Prosecuzione dell'attività di controllo con il nuovo metodo di estrazione del campione degli atti da controllare.

L'attenzione del controllo successivo sarà rivolta principalmente sulla motivazione degli atti, quale elemento essenziale di qualità amministrativa e garanzia di trasparenza.

Soggetto Responsabile: Segretario Generale

9.9 Controllo sul rispetto degli adempimenti fissati dalla normativa anticorruzione da parte di società partecipate e/o controllate.

Il Settore Società Partecipate, lavoro e porto svolge attività di verifica e monitoraggio sull'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza da parte di società partecipate e/o controllate del gruppo comunale, e relaziona il RPCT sugli esiti di tale attività, mediante appositi report semestrali.

Per difficoltà organizzative il Settore ha predisposto un unico report annuale al 31/12/2020 basato sulle informazioni acquisite dalle società e sulle successive verifiche effettuate in autonomia.

Il Settore ha inviato comunicazioni specifiche alle società interessate nei casi in cui ha riscontrato criticità nel rispetto degli obblighi in materia di anticorruzione e/o trasparenza.

Azioni da intraprendere:

- implementazione dell'attività di verifica e reporting: elaborazione di n. 2 report di monitoraggio.

Soggetto Responsabile: Dirigente Settore Società partecipate, lavoro e porto

9.10 Protocollo di Legalità

Il Comune di Livorno in data 26/09/2017 ha sottoscritto con la Prefettura di Livorno il “Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici”, che tiene conto del Protocollo di intesa tra Ministero dell’Interno e l’Autorità Nazionale Anticorruzione sottoscritto in data 15 luglio 2014 “Prime linee Guida per l’avvio di un circuito stabile e collaborativo tra A.N.A.C., Prefetture-UTG ed Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l’attuazione della trasparenza amministrativa”.

Il 26 Settembre 2020 sono cessati gli effetti del suddetto Protocollo di legalità che aveva durata triennale e con circolare prot. n. 107213 del 6/10/2020 il Settore Contratti ha fornito conseguente informazione agli Uffici dell'ente.

La gestione amministrativa dei “contratti pubblici” ha subito l'impatto dell'emergenza pandemica da Covid-19, sia per le conseguenze organizzative sull'attività degli uffici, sia per le disposizioni innovative sulle procedure derivanti dall'entrata in vigore del DL 76/2020 (Semplificazioni) convertito in L. 120/2020. Inoltre, nell'ente è ancora in corso il processo di riorganizzazione finalizzato alla attivazione del CUGA-Centro Unico Gare e Acquisizioni; al momento in cui il contesto organizzativo sarà consolidato, saranno valutate con l'organo di indirizzo politico dell'ente le condizioni per aprire un tavolo di confronto con la Prefettura per la stesura di un nuovo protocollo di legalità.

9.11 Tutela dei dipendenti che segnalano illeciti (*whistleblowing*)

La legge anticorruzione n. 190/2012 (art. 1, comma 51) ha introdotto nel D.Lgs. n. 165/2001 l'art. 54-bis dedicato alla tutela del dipendente pubblico che denuncia gli illeciti (c.d. whistleblower). Successivamente è intervenuta la **L. 30.11.2017, n. 179**, avente ad oggetto **"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"**, entrata in vigore il 29/12/2017.

La legge suddetta è composta da tre articoli: **l'art. 1** sostituisce completamente l'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001; **l'art. 2** riguarda le segnalazioni di illeciti nel settore privato; **l'art. 3** disciplina

i casi in cui le segnalazioni in questione possono configurare una giusta causa di rivelazione dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

Le disposizioni dell'articolo 54-bis, come sopra novellato, si applicano ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici economici e quelli di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, ai sensi dell'articolo 2359 c.c., nonché “ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica” (art. 54-bis, comma 2).

Nel fare rinvio alla lettura integrale delle norme suddette ed in particolare degli articoli 1 e 3, che riguardano direttamente i dipendenti pubblici, si forniscono di seguito specifiche disposizioni per i dipendenti del Comune di Livorno, già in parte anticipate con circolare del Segretario Generale-RPCT n. 163862/2018.

A chi inviare le segnalazioni

La nuova formulazione del citato articolo 54-bis prevede quanto segue.

“Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza” (Art. 54-bis, comma 1).

Rispetto all'originaria formulazione del citato articolo, la nuova normativa prevede, dunque, che, nell'ambito della propria amministrazione di appartenenza, il dipendente segnali l'illecito non al “superiore gerarchico”, bensì al **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che nel Comune di Livorno è il Segretario Generale**, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con le modalità stabilite da tale Autorità e reperibili sul sito istituzionale della stessa. Deve quindi ritenersi superata la disposizione di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 62/2013 e al corrispondente art. 8 del Codice di Comportamento dell'ente (in corso di revisione), in cui si fa riferimento al superiore gerarchico.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC.

La segnalazione al RPCT o all'ANAC, non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria ai sensi del combinato disposto degli artt. 331 cod. proc. pen. e 361-362 cod. pen..

Gestione riservata delle segnalazioni

“L'identità del segnalante non può essere rivelata”. Nell'ambito del procedimento penale, detta identità “è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale”, mentre nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti “non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria”. Nell'ambito del procedimento disciplinare “l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, a segnalazione sarà

utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità” (art. 54-bis, comma 3).

“La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni “(art. 54-bis, comma 4).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza prende in carico la segnalazione ed avvia l'istruttoria circa i fatti segnalati; in caso di evidente e manifesta infondatezza, può decidere di archiviare la segnalazione.

Ai fini dell'istruttoria il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può: richiedere chiarimenti al segnalante; richiedere informazioni a Dirigenti, Responsabili degli Uffici, dipendenti dell'ente e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, con l'adozione delle cautele necessarie a tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante; richiedere l'effettuazione di accertamenti al Comando della Polizia Municipale; se ritenuto necessario, può avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato, i cui componenti, con competenze multidisciplinari, dovranno essere identificati mediante proprio atto organizzativo.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione e degli esiti dell'attività istruttoria, qualora ritenga la segnalazione infondata ne dispone l'archiviazione; qualora invece ritenga la segnalazione fondata, valuta a chi inoltrare la segnalazione, in relazione ai profili di illiceità riscontrati: Ufficio Procedimenti Disciplinari; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; ANAC; Dipartimento della funzione pubblica; eventuali altri soggetti individuati in base alla specificità dei contenuti della segnalazione.

La tutela della riservatezza del segnalante va garantita anche in ogni caso in cui la segnalazione viene inoltrata a soggetti terzi.

Nel caso di trasmissione a soggetti terzi, interni o esterni all'amministrazione, dovrà essere inoltrato solo il contenuto della segnalazione, espungendo tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante. I soggetti interni all'amministrazione informano il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza.

Nel caso di trasmissione ad Organi di Polizia Giudiziaria, all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, la trasmissione dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

Tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza delle segnalazioni in questione e coloro che successivamente vengono coinvolti nel processo di gestione delle segnalazioni stesse, hanno l'obbligo di garantire la riservatezza, non divulgare direttamente o indirettamente l'identità del segnalante; la violazione della riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente.

I dati e i documenti oggetto della segnalazione e dell'attività istruttoria, vengono conservati a norma di legge e devono essere trattati nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e sensibili.

Per ulteriori aspetti inerenti la gestione delle segnalazioni - *in attesa delle nuove Linee guida dell'ANAC previste all'art. 54-bis, comma 5, del d.lgs. 165/2001* - si fa rinvio alle **Linee Guida approvate con determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, per quanto compatibili con le novità introdotte con la citata L. n. 179/2017.**

Oggetto e contenuto delle segnalazioni

Ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, il dipendente pubblico può segnalare le **“condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro”**.

Si recepisce e si evidenzia quanto indicato nel comunicato del Presidente ANAC del 5 settembre 2018: non possono essere prese in considerazione, alla luce delle tutele predisposte dall'art. 54-bis, le segnalazioni prive degli elementi ritenuti essenziali, quali:

- l'identità del segnalante
- la sua qualifica
- il periodo temporale in cui si è verificato il fatto
- la descrizione dei fatti
- quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti o corredate da documentazione non appropriata o inconferente.

Ugualmente accade per le segnalazioni contraddistinte da manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione (come da art. 1, comma 1, L. 179/2017), estranee alla sfera di competenza dell'Amministrazione comunale, connotate da manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti, finalità palesemente emulativa.

Procedura per la segnalazione di illeciti

Il dipendente che intenda segnalare condotte illecite, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro con l'Amministrazione comunale, può:

1) utilizzare la procedura on line reperibile nella Intranet del comune, area tematica "Informazione, sottosezione Anticorruzione e Trasparenza - Segnalazione Illeciti - procedura on-line", secondo le istruzioni indicate nell'apposito Manuale, anch'esso reperibile all'interno del programma informatico.

2) inviare la segnalazione in formato cartaceo, utilizzando il "modulo per la segnalazione di condotte illecite", rinvenibile nella stessa pagina Intranet dell'amministrazione comunale, area tematica "Informazione, sottosezione Anticorruzione e Trasparenza – Segnalazione Illeciti"; potrà essere utilizzato anche un formato diverso, purché contenente gli elementi essenziali indicati nel modulo suddetto. Le segnalazioni cartacee, debitamente compilate e sottoscritte, dovranno essere inviate in busta chiusa al Segretario Generale-Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, o a mezzo del servizio postale o tramite posta interna: in entrambi i casi sulla busta dovrà essere indicato "Al Segretario Generale-Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza" e dovrà essere apposta la dicitura "Riservata personale".

Nelle more dell'attivazione del nuovo sistema informatico, **i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione comunale**, possono utilizzare la modalità di inoltro della segnalazione all'indirizzo di posta elettronica: prevenzionecorruzione@comune.livorno.it, con le modalità indicate nella Sezione Amministrazione Trasparente della Rete Civica/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione.

Nuova procedura informatica per la segnalazione on line di illeciti

Già da alcuni anni l'amministrazione comunale ha attivato la procedura informatica sopra indicata per la segnalazione on line di illeciti da parte dei dipendenti, reperibile nella Intranet del comune, di cui è stata fornita informazione a tutto il personale.

Inoltre, al fine di assicurare a cittadini e soggetti esterni la possibilità di segnalare fatti di illecito o altre problematiche e irregolarità inerenti l'attività amministrativa dell'ente, è attivo un ulteriore canale di contatto attraverso la casella di posta elettronica: prevenzionecorruzione@comune.livorno.it, pubblicata in Amministrazione Trasparente, sottosezione "Altri contenuti"/ prevenzione della corruzione.

Nel precedente PTPCT è stato previsto di verificare la possibilità di implementare il sistema informatico comunale con un nuovo applicativo open source per la gestione delle segnalazioni, di cui ANAC aveva dato comunicazione.

In data 19 ottobre 2020 è stato pubblicato sul sito dell'ANAC un comunicato congiunto inerente la “Risoluzione della controversia sull'applicazione della licenza AGPL al software OpenWhistleblowing”, tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione e l'Associazione Hermes.

Preso atto del contenuto del comunicato, sono state avviate una serie di verifiche con il supporto del Settore Sistemi informativi dell'ente, finalizzate ad accertare le condizioni per l'utilizzo sia del sistema open source messo a disposizione da parte dell'ANAC e in alternativa del software informatico gratuito “WhistleblowingPA” realizzato da Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions (l'impresa sociale del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali).

In base alle verifiche finora svolte si ritiene di aderire alla piattaforma informatica gratuita **“WhistleblowingPA”** (<https://www.whistleblowing.it/>) realizzata da Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions (l'impresa sociale del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali), basata sul software GlobaLeaks, che permette di ricevere le segnalazioni di illeciti e gestirle in conformità alla normativa vigente, ed è già stata adottata da numerose amministrazioni.

Sono in corso di completamento ulteriori verifiche tecniche relative alla configurazione della piattaforma informatica ed alla sua implementazione rispetto alle caratteristiche dei sistemi informativi di cui è dotata l'amministrazione comunale, nonché in merito alle conseguenti procedure da adottare in materia trattamento dei dati personali con interessamento del DPO Data Protection Officer -RPD, Responsabile della Protezione dei Dati dell'ente.

In attesa del completamento delle suddette verifiche e della attivazione del nuovo canale informatico **“WhistleblowingPA”**, di cui sarà data ampia e completa informazione a tutti i dipendenti e soggetti interessati, la procedura di gestione delle segnalazioni al RPCT in base all'art. 54 bis d.lgs. n. 165/2001 continuerà a svolgersi secondo le modalità già in essere, come sopra specificato.

Tutele in caso di misure discriminatorie e regimi sanzionatori

Il dipendente segnalante “non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione” (art. 54-bis, comma 1).

Il segnalante è “reintegrato nel posto di lavoro” in caso di licenziamento “a motivo della segnalazione” e sono nulli tutti “gli atti discriminatori o ritorsivi” eventualmente adottati. L'onere di “dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione” è a carico dell'amministrazione (art. 54-bis, commi 7 e 8).

L'eventuale adozione di misure ritenute ritorsive deve essere comunicata all'ANAC dal segnalante medesimo o dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Sono previsti regimi sanzionatori al ricorrere delle seguenti fattispecie (art. 54-bis, comma 6):

- l'adozione di misure discriminatorie;
- l'assenza, all'interno dell'amministrazione, di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni;
- il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni.

Le tutele previste dall'articolo 54-bis “non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua

responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave” (art. 54-bis, comma 9).

Disciplina dell’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale

Per quanto concerne la “disciplina dell’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale”, l’articolo 3 della citata legge n. 179/2017 prevede che, nei casi di segnalazione o denuncia effettuati ai sensi dell’articolo 54-bis, “il perseguimento dell’interesse all’integrità delle amministrazioni pubbliche [...] nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall’obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all’articolo 2105 del codice civile” (art. 3, comma 1). Tale disposizione non si applica nel caso in cui l’obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l’ente, l’impresa o la persona fisica interessata (art. 3, comma 2).

“Quando notizie e documenti che sono comunicati all’organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d’ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell’eliminazione dell’illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine” (art. 3, comma 3).

Azioni da intraprendere:

- Attivazione del nuovo sistema informatico di segnalazione on line mediante piattaforma “WhistleblowingPA”

Soggetto responsabile: Settore Sistemi informativi d’intesa con Segretario Generale-RPCT.

- Formazione e attività di sensibilizzazione specifica rivolta ai dipendenti, anche mediante comunicazioni specifiche in cui sono illustrate la finalità dell’istituto del “whistleblowing” e la nuova procedura di segnalazione.

Soggetto responsabile: Segretario Generale-RPCT

10. Monitoraggio del PTPCT e coordinamento con il Sistema di valutazione della performance

Particolare rilevanza assume il monitoraggio sull’attuazione ed idoneità delle misure di prevenzione (cfr. All. 1, cap.6, PNA 2019).

L’attività di monitoraggio 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.

L’attività di monitoraggio per il 2021, tenuto conto delle risorse disponibili a supporto del RPCT, sarà svolta con cadenza semestrale, al 30 giugno e al 30 novembre (salvo proroga al 31 dicembre in caso di differimento della scadenza per la redazione della Relazione annuale ex art. 1, c.14 L. 190/2012).

Il monitoraggio sarà effettuato mediante: acquisizione di resoconti dettagliati e sottoscritti dai Dirigenti di Settore, responsabili dell’attuazione delle misure previste nelle schede di gestione del rischio contenute nel presente PTPCT; verifica delle informazioni rese e degli indicatori previsti nelle schede stesse, anche mediante strumenti di confronto con i Dirigenti e i Funzionari responsabili degli Uffici afferenti ai rispettivi Settori.

Inoltre, dall’anno scorso, tra i parametri della griglia di controllo predisposta per l’attività di controllo successivo a campione delle Determinazioni dirigenziali, è stato inserito il “Rispetto della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza, e delle misure stabilite nel PTPCT dell’ente”, che è pertanto oggetto di controllo sugli atti estratti a campione con periodicità trimestrale.

Alle suddette attività di monitoraggio pianificate, si potranno aggiungere quelle attuate d'iniziativa del RPCT a campione o a seguito di segnalazioni che pervengano al RPCT in corso d'anno tramite il canale del whistleblowing o con altre modalità.

Anticorruzione e trasparenza, conformemente a quanto previsto nella normativa specifica e nel PNA, fanno parte del ciclo della performance, costituendo elementi di valutazione del personale, anche ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato dirigenziale.

E' quindi necessario garantire integrazione e coordinamento con gli strumenti e i soggetti che intervengono nel ciclo di gestione della performance. A tal fine, in sede di predisposizione del Piano degli Obiettivi (PEG/PDO), vengono inseriti *obiettivi specifici anticorruzione e trasparenza (codice AC)* per ciascun Dirigente (Centro di Responsabilità), oggetto di rendicontazione semestrale mediante implementazione dello stesso applicativo informatico di gestione del PEG/PDO.

Per il PEG/PDO 2021-2023 sono state adottate, da parte dell'Ufficio Programmazione, controllo di gestione e contabilità, analitica d'intesa con il RPCT, apposite prescrizioni finalizzate a semplificare l'inserimento dei suddetti obiettivi anticorruzione e facilitarne l'attività di monitoraggio; l'argomento è stato trattato anche nella Conferenza dei Dirigenti.

Azioni da intraprendere:

- Monitoraggi semestrali e monitoraggi d'iniziativa a campione
- Controllo successivo a campione delle Determinazioni dirigenziali

Soggetto responsabile: Segretario Generale-RPCT con supporto Ufficio supporto al RPCT e Gruppo operativo controllo successivo atti.

- Monitoraggi semestrali obiettivi specifici anticorruzione e trasparenza (AC)

Soggetto responsabile: Segretario Generale-RPCT con supporto Ufficio supporto al RPCT e Ufficio Programmazione, controllo di gestione e contabilità, analitica, Direttore Generale, Nucleo di Valutazione.