

INDICE

PREMESSA

- Oggetto del piano
- Iter di predisposizione del piano
- Aggiornamento 2024

PARTE PRIMA

1. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

- Contesto esterno
 - Dati statistici
 - Relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica
 - Relazione sul tessuto economico
 - L'emergenza economica conseguente alla Pandemia da Covid 19 ed ai conflitti in Ucraina ed in Israele
- Contesto interno
 - Contenzioso gestito dall'Avvocatura Civica
 - Benessere organizzativo

2. MONITORAGGIO 2023

3. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

- Adempimenti previsti dalla normativa vigente sulle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

4. L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV)

5. ALTRI SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

- tutti i responsabili di servizio
- Il responsabile delle risorse umane
- Il responsabile del portale istituzionale
- L'ufficio procedimenti disciplinari (UPD)
- Il personale dipendente
- I collaboratori a qualsiasi titolo

PARTE SECONDA (GESTIONE DEL RISCHIO)

6. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO E DEI PROCESSI SENSIBILI

6.1. ANALISI E GRADUAZIONE DEI RISCHI

6.2. TRATTAMENTO DEL RISCHIO

SEZIONE PRIMA

- La misura della trasparenza

- Portale istituzionale: Sezione “Amministrazione Trasparente”
- Obblighi di pubblicazione e recepimento della normativa in materia di privacy
- Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni sulla Trasparenza
- Accesso civico
- Obiettivo strategico

SEZIONE SECONDA

A) LE ALTRE MISURE OBBLIGATORIE (previste dal PNA)

- Codice di comportamento
- Doveri di comportamento per i Responsabili di Servizio interessati da trasferimento o cessazione dal servizio
- Pantouflage – divieto svolgimento attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro
- Rotazione del personale
- Verifica dei conflitti di interesse anche potenziali – Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse
- Attività ed incarichi extra istituzionali dei propri dipendenti
- Conferimento di incarichi e attribuzione di funzioni dirigenziali
- Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. Whistleblower)
- Formazione
- Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dal Comune di Muggia

B) LE ULTERIORI MISURE DI CARATTERE GENERALE

- Incarichi ex art. 110 TUEL
- Rispetto degli obblighi di servizio
- Fase esecutiva contratti pubblici
- Discrezionalità nei procedimenti amministrativi – Contributi e vantaggi economici
- Nomina del responsabile del procedimento
- Razionalizzazione del flusso dei procedimenti amministrativi
- Approfondimento delle competenze del personale
- Coinvolgimento degli uffici periferici
- Maggiore digitalizzazione di processi e procedure per consentire un accesso rapido ai richiedenti ed il monitoraggio della loro durata
- Rispetto delle norme e/o dei regolamenti ove esistenti
- Monitoraggio dei tempi procedurali
- Accesso alle banche dati di altri enti
- Controlli interni

PARTE TERZA

7. ATTUAZIONE DEL PIANO E INTEGRAZIONE CON GLI ALTRI DOCUMENTI DI
PROGRAMMAZIONE

8. CONTROLLI E MONITORAGGIO DEI RISCHI

9. NORME FINALI, TRATTAMENTO DATI E PUBBLICITÀ

PREMESSA

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (indef Piano) costituisce un atto organizzativo fondamentale attraverso il quale il Comune di Muggia prevede, sulla base di una programmazione triennale, azioni e interventi efficaci nel contrasto dei fenomeni corruttivi, la cui violazione da parte dei dipendenti è fonte di responsabilità disciplinare. Più nello specifico il Piano è lo strumento con il quale l'amministrazione, intervenendo sulla sua peculiare organizzazione, individua le aree a rischio di corruzione all'interno dell'ente, valuta il grado di incidenza del rischio, rileva le misure di contrasto già esistenti e quelle da implementare, identifica i responsabili per l'applicazione di ciascuna misura ed i relativi tempi di implementazione.

Il Piano dà attuazione alla **legge n. 190 del 6 novembre 2012** "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (c.d. Legge anticorruzione), come modificata dal D.lgs. n. 97 del 25 maggio 2016, la quale ha introdotto nell'ordinamento italiano un sistema organico di disposizioni finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo in attuazione dell'art. 6 della Convenzione ONU contro la corruzione di data 31.10.2003, ratificata con la L. 03.08.2009 n. 116, nonché in attuazione degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione adottata a Strasburgo in data 27.01.1999, ratificata con la L. 28.06.2012 n. 110.

La Legge anticorruzione condivide i principali obiettivi che le organizzazioni sopranazionali, anche europee, si prefiggono di perseguire nell'ambito delle strategie di prevenzione, e cioè:

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

Essa ha come destinatarie tutte le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 e si propone di introdurre nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione e di valorizzare i principi dello Stato democratico quali l'eguaglianza, la trasparenza, la fiducia nelle Istituzioni e la legalità e imparzialità dell'azione negli appalti pubblici.

Da ultimo, in virtù del D.L. 9 giugno 2021 n. 80, convertito in legge 6 agosto 2021 n. 113, entrato in vigore il 15 luglio 2022, e del D.M. n. 132 del 30 giugno 2022, il PTPCT è destinato ad essere approvato unitamente al Piano Integrato dell'Attività e dell'Organizzazione (PIAO), in una logica di semplificazione dell'attività pianificatoria di tutte le P.A. di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001. Ad ogni buon conto si chiarisce che la struttura e i contenuti del piano anticorruzione non perdono per ciò solo la loro rilevanza normativa e sistematica e, pur essendo destinato a costituire una specifica sezione del PIAO, e il Piano Anticorruzione non smarrisce le proprie specificità contenutistiche e identitarie.

Ciò premesso, è opportuno evidenziare sin da ora un aspetto di fondamentale importanza da tenere sempre in considerazione nella lettura e nell'attuazione del Piano e cioè il **concetto di "corruzione"**.

Come emerge dalla lettura della L. 190 del 2012 e come è stato evidenziato anche dalla Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica "Legge n. 190 del 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", il concetto di corruzione deve, infatti, essere inteso in senso lato, comprensivo anche delle situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, nel corso dell'attività amministrativa venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Da ciò si ricava che l'obiettivo del Piano non è solo quello di contrastare l'illegalità, ma anche quello di combattere la "cattiva amministrazione", ossia l'attività che non rispetta i parametri del "buon andamento" e "dell'imparzialità". In tal senso, l'illegalità dell'agire amministrativo si identifica con la strumentalizzazione delle potestà pubblicistiche diretta

al conseguimento di un fine diverso o estraneo rispetto a quello previsto da norme giuridiche o dalla natura della funzione.

Il **quadro normativo** su cui si basano le previsioni e misure contenute nel Piano si completa poi con le seguenti disposizioni normative, regolamentari e di indirizzo:

- il D.Lgs n. 33 del 14 marzo 2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, come modificato anch’esso dal D.lgs. n.97 del 25 maggio 2016;
- il D. Lgs. n. 235 del 31 dicembre 2012 “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 D.Lgs. n. 39 dell'8 aprile 2013 “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 GDPR n. 2016/679 dell'Unione Europea “Regolamento Generale sulla protezione dei dati;
- la Legge n. 179 del 30 novembre 2017 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" e il relativo regolamento approvato con deliberazione ANAC n. 1033 del 30.10.2018;
- la L. n. 241 del 7 agosto 1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;
- il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, approvato con D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013;
- il Codice di Comportamento aziendale del Comune di Muggia approvato con deliberazione giunta n. 32 del 05.03.2014;
- la L. n. 124 del 7 agosto 2015 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;
- il D.l. n. 80 del 9 giugno 2021 e il suo regolamento attuativo approvato con D.P.R. n. 81 del 24.06.2022 che stabiliscono che per le amministrazioni con più di 50 dipendenti il Piano dovrà essere inserito nella sezione “Rischi corruttivi e Trasparenza” del Piano;
- il primo Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PNA) approvato dalla CIVIT con delibera n. 72 nel mese di settembre 2013 e i successivi aggiornamenti, tra i quali quello approvato con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, a seguito dell'emanazione del D.Lgs n. 50/2016 “Codice dei contratti” e del D.lgs. n. 97/2016 sopra citato;
- il Piano Nazionale Anticorruzione approvato, da ultimo, con delibera del 16.11.2022;
- la delibera ANAC n. 769 del 7 ottobre 2020 che ha messo in luce la necessità di individuare indicatori correlati alle misure di prevenzione tra quelle abbinata alle specifiche aree di rischio.

L'attuazione delle misure di prevenzione sarà, in linea generale, realizzata secondo i principi di proporzionalità, gradualità e di sostenibilità economica ed organizzativa. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, inoltre, **il Piano è coordinato con gli altri strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione**, con il **Codice di comportamento aziendale** nonché con gli altri strumenti riguardanti il **Ciclo della performance**. Non va sottaciuto, infatti, che le misure indicate nel Piano e nei suoi allegati si possono tradurre in obiettivi gestionali assegnati ai Responsabili di Servizio da realizzarsi secondo criteri di corretta programmazione e che trovano la giusta corrispondenza nel PEG e negli altri documenti economico-finanziari.

Si sottolinea, infine, che il Piano comprende una sezione dedicata alla Trasparenza, come previsto dal decreto legislativo n. 97/2016.

Oggetto del Piano

La legge n. 190/2012 e il decreto legislativo n. 33/2013, come modificati dal decreto legislativo n. 97/2016, prevedono espressamente che il Piano soddisfi le seguenti esigenze:

- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche ulteriori rispetto a quelle obbligatorie, e le relative misure di contrasto;
- prevedere, per le attività sopra nominate, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere obblighi di informazione, con particolare riguardo alle attività più a rischio, nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;

e che sia strutturato in modo tale da:

- valutare il livello di esposizione delle strutture organizzative al rischio di corruzione;
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- individuare procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

In questa prospettiva, quindi il Piano anticorruzione può legittimamente annoverarsi tra gli strumenti di *risk management*.

Come rimarcato anche nel PNA la predisposizione del presente Piano deve rispondere alla finalità concreta di perseguire i risultati insiti nelle misure individuate per la prevenzione, le quali costituiscono il momento centrale dell'elaborazione e, in progressivo adeguamento agli approfondimenti posti in essere dal PNA, devono essere rimodulate o implementate con riferimento alle aree particolarmente esposte a fenomeni di corruzione.

La realizzazione del Piano anticorruzione entra in sinergia con le azioni previste dai seguenti fondamentali documenti:

- Codice di comportamento aziendale del Comune di Muggia, che integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con D.P.R. n. 62 del 16.04.2013;
- Regolamento per l'effettuazione dei controlli interni;
- Regolamento di Attuazione dell'art. 12 Della Legge 7 Agosto 1990, n. 241;
- D.lgs n.39/2013 (incompatibilità e inconfiribilità);
- Ciclo di gestione della prestazione;
- Regolamento per l'assegnazione dei contributi per l'equipaggiamento sportivo- art.37 L.R.10/88;
- Regolamento per l'accesso agli interventi di sostegno economico;
- Regolamento per l'ordinamento degli uffici e servizi.

Il metodo di elaborazione del presente Piano è stato affrontato nel Comune di Muggia con riferimento alle seguenti due fasi sostanziali:

a) la mappatura del rischio distinta nei seguenti momenti:

- individuazione delle aree di rischio e dei processi sensibili;
- analisi e valutazione del rischio;

b) il trattamento del rischio.

Il Piano è stato predisposto individuando le aree di rischio e le misure tramite l'analisi del contesto organizzativo del Comune di Muggia e mantiene, pertanto, la sua validità di impostazione pur adeguandosi all'evoluzione della realtà.

Iter di predisposizione del Piano

Con deliberazione della Giunta comunale n. 23 del 31.01.2023 è stato approvato il PIAO 2023-2025 che al suo interno contiene il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2023 – 2025.

Si ritiene ora opportuno procedere con un aggiornamento del Piano stesso tenendo conto dell'Aggiornamento 2023 del Piano Nazionale Anticorruzione 2022 che ha rivisto la sola parte speciale del PNA 2022 con riferimento all'area dei contratti pubblici al fine di adeguare i contenuti dei rischi e delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza ad alcune disposizioni del nuovo codice dei contratti.

La redazione di detto aggiornamento è stata preceduta da una fase di consultazione, rivolta sia all'interno dell'Ente che al suo esterno, finalizzata a raccogliere eventuali proposte, osservazioni e suggerimenti in modo da poter analizzare il contesto in cui il Comune di Muggia opera.

In funzione dell'elaborazione del Piano per il triennio 2024/2026, al fine di pervenire ad una attenta analisi del contesto in cui si opera, si è, pertanto, tenuto conto, come peraltro previsto dalla determinazione ANAC n. 12/2015, della nota della Prefettura di Trieste del 21.11.2023, conservata in atti, del cui contenuto si darà più ampiamente conto in seguito nel paragrafo dedicato.

Si è poi proceduto, considerato che l'ANAC nel PNA 2022/2024 (v. pag. 31), per buona parte confermato nel PNA 2023, ha specificato come sia "opportuno" il confronto con i cd. stakeholder mediante forme di ascolto in grado di assicurare una "partecipazione effettiva" dei portatori d'interesse, ad avviare una procedura di consultazione pubblica finalizzata a raccogliere eventuali proposte, osservazioni e suggerimenti da recepire nella stesura definitiva del PTPCT e sensibilizzare tutti i cittadini alla cultura della legalità. Nello specifico, ai fini della redazione del presente Piano, la consultazione è stata attiva dal 10 gennaio 2024. Si rileva che a riguardo non sono arrivate proposte, osservazioni o suggerimenti.

Sempre nel contesto partecipativo, alla luce del necessario coinvolgimento dei Responsabili di Servizio e dei dipendenti tutti al processo di gestione del rischio, il Responsabile, agendo in tale direzione, nel corso dei periodici confronti ha sollecitato l'intervento di ogni struttura, al fine di reperire ogni elemento utile alla caratterizzazione del contesto interno e di formulare proposte di modifica con riferimento, in particolare, alle schede risultanti dalla mappatura dei processi ed al trattamento del rischio.

Il presente aggiornamento viene approvato con deliberazione della Giunta comunale entro il 31 gennaio, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza unitamente agli altri documenti rientranti nel Piano integrato di attività e organizzazione, rispetto ai quali mantiene una sua autonomia pur in un'ottica di integrazione.

Aggiornamento 2024

Nel corso degli anni si è proceduto a prevedere dei miglioramenti dettati dall'esperienza o dai suggerimenti dell'ANAC tra i quali i principali sono:

- la definizione del contesto esterno/interno in termini sempre più circostanziati;
- consolidamento del metodo di graduazione del rischio;
- maggiore raccordo tra le "misure anticorruptive" e gli obiettivi della performance;

- una sempre e più crescente attenzione circa la periodicità semestrale nel monitoraggio dell'attuazione delle misure del piano;
- definizione dell'accesso civico;
- proceduralizzazione del whistleblowing;
- raggruppamento delle aree di rischio e delle misure secondo la classificazione utilizzata da ANAC sulla Piattaforma online dei Piani Anticorruzione al fine di facilitare l'implementazione della stessa;
- l'individuazione degli obiettivi correlati al piano della prestazione;
- in considerazione del perdurare dello stato di emergenza, l'affinamento della trattazione rendendo le misure più agevoli da applicare;
- l'individuazione in maniera semplificata, per ogni area di rischio, della misura cui riconnettere le tempistiche di attuazione e i relativi indicatori di controllo, secondo le indicazioni fornite dalla delibera ANAC n. 769 del 7 ottobre 2020 che ha messo in luce la necessità di individuare gli indicatori generalmente trascurati;
- approfondimento del tema della discrezionalità nei procedimenti amministrativi ex art. 12 l. 241/1990 con particolare riferimento alla concessione di contributi e vantaggi economici;

L'aggiornamento 2024, oltre ad un costante adeguamento delle misure già in essere, si concentra in primo luogo sui contratti pubblici e in particolar modo sulla fase esecutiva. Sul punto, infatti, vi è la necessità di adeguare il piano al D.Lgs. 36 del 31 marzo 2023 recante il nuovo codice dei contratti il quale ha introdotto principi innovativi che devono guidare la contrattualistica pubblica. Parimenti, viene aggiornata la parte relativa al whistleblowing in conseguenza dell'entrata in vigore del D.Lgs. 63 del 15 marzo 2023. In fine nell'aggiornamento del Piano, verrà dato spazio ad alcune tematiche di primario rilievo in merito alla gestione delle risorse umane, quali il benessere organizzativo, il rispetto degli obblighi di servizio e gli incarichi ex art. 110 D. Lgs. 267/2000 (TUEL).

Eventuali modifiche che si renderanno opportune e/o necessarie nel caso in cui il Piano, nella sua formulazione, si rivelasse inadeguato a garantire l'efficace prevenzione o qualora intervenissero variazioni normative, saranno approvate tempestivamente dalla Giunta comunale con propria deliberazione, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

PARTE PRIMA

I. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

Contesto esterno

Al fine di definire la strategia di prevenzione del rischio corruttivo, è necessario analizzare il contesto esterno in cui il Comune di Muggia si trova ad operare. Ciò al fine di ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa essere favorito, all'interno dell'Amministrazione, per via delle specificità ambientali in cui la stessa espleta le sue funzioni e come le medesime possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

L'analisi è stata condotta attraverso l'esame di informazioni riguardanti l'ambito territoriale.

Dati statistici

Relativamente alle informazioni statistiche riguardanti il territorio del Comune di Muggia e la popolazione, si rinvia all'esame del contesto esterno inserito nel DUP, consultabile al seguente link [DUP24-26 \(muggia.ts.it\)](https://www.muggia.ts.it/dup24-26)

Sul punto si rileva come la popolazione residente nel territorio del comune di Muggia risulta essere al 31.12.2023 di 12.782 abitanti, sulla base dei dati ricevuti dall'Anagrafe comunale.

Relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica

Da una nota pervenuta dalla Prefettura di Trieste (nota prot. n. 261509/2023 del 21 novembre 2023), si evince che nel territorio della ex Provincia non sono state accertate situazioni riconducibili a fenomeni associativi di tipo mafioso. Non sono emersi elementi di riscontro relativi alla presenza nel territorio di gruppi delinquenti organizzati su base etnica e non, né l'attività investigativa ha rilevato segnali di controllo del territorio da parte degli stessi o di sovrapposizioni con la criminalità diffusa.

Per quanto riguarda i fenomeni dell'usura, reato che potrebbe indurre le vittime alla ricerca di somme di denaro anche con metodi illeciti, il fenomeno non desta preoccupazioni. L'attenzione rivolta all'analisi del fenomeno è costante ed elevata soprattutto nell'attuale congiuntura economica in particolare con il monitoraggio del credito al consumo poiché la situazione economica e la restrizione credito potrebbero spingere le famiglie a ricorrere a canali finanziari non leciti. Dalle risultanze dell'analisi, si rileva che in questo territorio non sussistono fenomeni omertosi o di sfiducia nelle istituzioni, situazione dalla quale discende praticamente l'assenza del c.d. "numero oscuro" dei delitti (delitti non denunciati dalla vittima, non scoperti oppure per i quali c'è un indiziato che non viene condannato) in quanto la cittadinanza denuncia alle Forze dell'Ordine ogni tipo di illecito.

Tra i fenomeni che interessano il territorio comunale, analogamente agli altri comuni della ex provincia, si ritiene opportuno segnalare le problematiche connesse al passaggio degli stranieri irregolari che con sempre maggiore frequenza accedono dalla zona confinarie.

Relazione sul tessuto economico

Il tessuto economico muggesano rimane caratterizzato dalla prevalenza del settore terziario, costituito principalmente dal settore commerciale e ricettivo/turistico, che copre più del 70% delle attività economiche.

L'estrapolazione dei dati al 04.12.2023 dell'Ufficio SUAP, confrontati con il DUP approvato nel 2022 confermano il trend leggermente negativo delle attività di commercio di vicinato, così come il progressivo aumento delle attività ricettive turistiche.

L'emergenza economica conseguente alla Pandemia da Covid 19 ed ai conflitti in Ucraina ed in Israele

L'analisi del contesto esterno nel quale opera la nostra Amministrazione comunale, non può prescindere dal permanere delle conseguenze economiche prodotte dalla pandemia da COVID-19 e dai conflitti interessanti l'Ucraina e più recentemente la Palestina.

L'insieme di queste sfavorevoli circostanze ha avuto ed ha importanti ricadute economiche negative date dalla crescita esponenziale dei costi dell'energia e delle materie prime e dal conseguente forte incremento dell'inflazione.

Anche il tessuto produttivo locale, costituito da alcuni significativi insediamenti industriali, da una rete di piccole e medie imprese del settore manifatturiero e dei servizi, da alcuni insediamenti commerciali di grande distribuzione e da alcune realtà economiche collegate alla pesca, all'agricoltura e al turismo, ha subito e subisce gli effetti negativi del difficile contesto economico sopra descritto.

La stessa Amministrazione ha risentito e risente dell'aumento dei costi che incidono sull'acquisizione dei beni e dei servizi e conseguentemente sull'impiego delle cd. risorse correnti.

Contesto interno

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione.

L'organizzazione dell'Ente, come più ampiamente descritta nell'apposita sezione del PIAO, comprende 10 "Servizi", strutturati in 18 uffici, a cui si aggiunge la "Casa di riposo", chiamati a gestire altrettante funzioni e servizi a favore della cittadinanza. Il personale del Comune di Muggia, secondo i dati elaborati, consta di 148 unità (su una dotazione teorica di 170 posti) di personale al 31/12/2023.

Alcune degli uffici sopra individuati operano o gestiscono uffici e/o istituti periferici distribuiti sul territorio. Si evidenziano a riguardo l'Asilo Nido comunale, le scuole statali (primarie e secondarie) che il Comune coadiuva erogando alcune tipologie di servizi come ad esempio i pasti attraverso due ditte esterne, le sedi museali e la biblioteca e la Casa di Riposo.

Contenzioso gestito dall'Avvocatura Civica

L'Avvocatura Civica nello svolgimento delle proprie funzioni di assistenza, rappresentanza e difesa dell'Amministrazione Comunale nelle cause giudiziali attive e passive proprie dell'Ente, innanzi a tutte le Autorità di ogni ordine e grado, ha affrontato questioni rilevanti per l'Ente, sia nella fase pregiudiziale che in quella giudiziale.

Riepilogo sommario delle cause pendenti al 31/12/2023 (escluse le procedure fallimentari e le pratiche di assistenza/consulenza)

- 1) RICORSO STRAORDINARIO AL P.d.R. di Società radiofonica avente ad oggetto l'annullamento dell'Ordinanza di demolizione di antenna radio ripetitore n. 2/2014; stato del procedimento: mancata trasposizione in sede TAR, in attesa del provvedimento di estinzione;
- 2) RICORSO STRAORDINARIO AL P.d.R. di Società radiofonica avente ad oggetto l'annullamento delle due prescrizioni dell'autorizzazione unica dd. 12/08/2016; stato del procedimento: mancata trasposizione in sede TAR, in attesa del provvedimento di estinzione;
- 3) CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL FVG – RG n. 241/2019 – Ricorso in appello di XXX S.r.l. per la riforma della sentenza della CTP di Trieste n. 36/2019, avente ad oggetto gli avvisi di accertamento della TARSU per € 369,87, della TARES per € 464,24 e della TARI per € 19.488,01; stato del procedimento: con sentenza n. 259/2023, depositata il 05/10/2023 è stato disposto l'accoglimento parziale dell'appello; da vagliare le modalità attuative della pronuncia;
- 4) QUERELA DI FALSO - Tribunale di Trieste – RG n. 3817/2019 – Atto di citazione per querela di falso promosso, ai sensi dell'art. 221 CPC, avverso Verbale di contestazione emesso dalla Polizia Locale; stato del procedimento: con sentenza n. 195/2023, pubblicata il 06/04/2023, è stato disposto il rigetto totale della querela, con condanna al pagamento delle spese di lite in favore del Comune di Muggia; in fase di definizione le modalità attuative della pronuncia;
- 5) CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL FVG – RG 65/2023 – Ricorso in appello del Comune di Muggia per la riforma parziale della sentenza della CTP di Trieste n. 171/2022, depositato il 11/04/2023; stato del procedimento: in attesa di fissazione dell'Udienza di trattazione;

- 6) CIVILE - Tribunale di Varese, Sez. esecuzioni – RGE 416/2021 – esecuzione mobiliare presso terzi per il recupero del credito di € 20.746,25 (di cui: € 16.615,31 per capitale, con maggiorazione per spese di giustizia, rivalutazione monetaria ed interessi), in esecuzione della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il FVG, n. 18/2018; stato del procedimento: in attesa dell'Ordinanza di assegnazione in pagamento, nuova Udienza fissata per il 10/04/2024;
- 7) TAR FVG – RGN 152/2021 – Ricorso e ricorsi per motivi aggiunti di Società radiofonica per l'accertamento del silenzio serbato sull'istanza avente ad oggetto la sostituzione della demolizione del traliccio con una sanzione pecuniaria; stato del procedimento: con sentenza n. 27/2023, pubblicata il 30/01/2023, è stata dichiarata l'improcedibilità del ricorso e dei ricorsi per motivi aggiunti per sopravvenuto difetto d'interesse, a spese compensate; in fase di esecuzione l'accordo raggiunto tra le parti per la demolizione spontanea del traliccio abusivo;
- 8) CONSIGLIO DI STATO, sezione IV – RGN 3987/2021 – Appello di XXX S.r.l. per l'annullamento della sentenza del TAR FVG n. 60 dd. 25/02/2021, avente ad oggetto l'accertamento dell'inadempimento della convenzione urbanistica, con conseguente versamento in favore del Comune di Muggia della somma garantita di € 85.990,00 da parte della compagnia assicuratrice; stato del procedimento: depositata memoria di costituzione del Comune di Muggia, in attesa di fissazione dell'Udienza pubblica;
- 9) CONSIGLIO DI STATO, sezione VI - RGN 4484/2021 – Appello di XXX S.r.l. per l'annullamento della sentenza del TAR FVG n. 422 dd. 09/12/2020; stato del procedimento: depositato atto di costituzione del Comune di Muggia, in attesa di fissazione dell'Udienza pubblica;
- 10) CIVILE - Corte d'Appello di Trieste, sez. II – RGN 198/2021 – Appello di XXX S.r.l. per l'annullamento e/o la riforma, previa sospensiva, della sentenza del Tribunale di Trieste n. 206 dd. 10/04/2021; stato del procedimento: con la sentenza n. 179/2023, depositata il 05/04/2023, è stato rigettato l'appello, con condanna della società ricorrente al pagamento delle spese di lite; in fase di definizione le modalità attuative della pronuncia;
- 11) TAR FVG – RGN 206/2022 - Ricorso in riassunzione per l'annullamento, previa sospensiva, dell'Ordinanza del Responsabile del Servizio pianificazione n. 9 dd. 28/09/2021, avente ad oggetto la demolizione di diversi manufatti posti a servizio dell'azienda agricola; stato del procedimento: all'Udienza pubblica dd. 14/12/2023 le parti rilevano che è stato avviato il procedimento di sanatoria e il collegio giudicante dispone il rinvio della discussione all'Udienza pubblica dd. 08/05/2024;
- 12) CIVILE - Tribunale di Trieste – RGN 869/2022 - Ricorso in appello del Comune di Muggia per l'annullamento e/o la riforma della sentenza del Giudice di Pace n. 77/2021, con conseguente conferma della legittimità di n.3 Verballi di contestazione per violazioni al Codice della Strada; stato del procedimento: all'esito dell'Udienza dd. 15/06/2023 la causa è stata trattenuta in decisione;
- 13) PENALE – Tribunale di Trieste – RGNR 3156/2021 – Procedimento penale a carico di XXX per imbrattamento di diversi edifici, ai sensi degli artt. 81 e 639 del Codice Penale; intervenuta costituzione del Comune di Muggia, quale parte civile e persona offesa dal reato, all'Udienza dd. 05/04/2023; stato del procedimento: disposto il rinvio all'Udienza dd. 27/03/2024;
- 14) CIVILE – Tribunale di Trieste – RGN 4237/2022 – Ricorso in appello del Sig. XXX per la riforma della sentenza del Giudice di Pace n. 223/2022, limitatamente alla pronuncia di compensazione delle spese di lite; comparsa di costituzione del Comune di Muggia dd. 16/03/2023; all'esito dell'Udienza dd. 26/10/2023 è stata pubblicata la sentenza n. 585 dd. 30/10/2023, di accoglimento

parziale dell'appello; stato del procedimento: in fase di definizione le modalità di esecuzione della pronuncia;

- 15) TAR FVG – RGN 178/2023 – Ricorso di società sportiva per l'annullamento del provvedimento di archiviazione della SCIA per somministrazione temporanea di alimenti e bevande, con richiesta di risarcimento danni per € 16.013,00; deposito della memoria di costituzione del Comune di Muggia dd. 12/06/2023; stato del procedimento: in attesa di fissazione dell'Udienza pubblica;
- 16) TAR FVG – RGN 265/2023 – Ricorso di società sportiva per l'annullamento dell'Ordinanza n. 1/2023, avente ad oggetto lo sgombero di locali siti all'interno dello stadio comunale, con richiesta di risarcimento danni per € 50.000,00; deposito della memoria di costituzione del Comune di Muggia dd. 05/10/2023, stato del procedimento: in attesa di fissazione dell'Udienza pubblica;
- 17) PENALE – Tribunale di Trieste - RGNR 2445/2022 – Procedimento penale a carico del Sig. XXX per deturpamento e/o imbrattamento di beni immobili, ai sensi degli artt. 81 e 639/comma 2 del Codice Penale; predisposto l'atto di costituzione del Comune di Muggia, quale parte civile e persona offesa dal reato; all'Udienza dd. 04/12/2023 il Tribunale adito ha preso atto dell'intervenuto integrale risarcimento dei danni in favore dell'Amministrazione comunale;
- 18) CIVILE – Tribunale di Trieste – RGN 780/2023 – Atto di citazione di terzo, notificato al Comune di Muggia il 13/09/2023, in causa pendente tra privati ed avente ad oggetto l'accertamento dell'esistenza di un passaggio pedonale interpoderale; stato del procedimento: in fase di predisposizione l'atto di comparso e costituzione dell'Amministrazione comunale, in vista dell'Udienza dd. 06/02/2024;
- 19) CIVILE – Corte d'Appello di Trieste, Sezione lavoro – Appello del dipendente XXX per la riforma della sentenza del Tribunale di Trieste n. 135/2023, pubblicata il 14/08/2023 ed avente ad oggetto il rigetto del ricorso di primo grado; stato del procedimento: ricorso in appello notificato al Comune di Muggia il 21/11/2023, con Udienza di discussione fissata per il 11/04/2024;
- 20) CIVILE - Tribunale di Trieste, sez. esecuzioni – RGE 1258/2019/EM – esecuzione mobiliare per il recupero del credito del Comune di Muggia di € 4.608,86; notificazione dell'Atto di pignoramento presso terzi al datore di lavoro della debitrice; il G.E. ha assegnato con Ordinanza in pagamento il 1/5 della retribuzione mensile; stato del procedimento: da verificare lo stato dei versamenti;
- 21) CIVILE – Tribunale di Trieste, sez. esecuzioni – RGE 944/2020/EM – esecuzione mobiliare per il recupero del credito del Comune di Muggia di € 3.149,63; notificazione dell'Atto di pignoramento al datore di lavoro della debitrice; con Ordinanza del Giudice dell'esecuzione è stata disposta l'assegnazione in pagamento di 1/5 della retribuzione mensile; stato del procedimento: versamenti mensili in corso;
- 22) CIVILE – Tribunale di Trieste, sez. esecuzioni – RGE 227/2021/EM – esecuzione mobiliare per il recupero del credito del Comune di Muggia di € 4.060,74; notificazione dell'Atto di pignoramento al datore di lavoro della debitrice; con Ordinanza del Giudice dell'esecuzione è stata disposta l'assegnazione in pagamento di 1/5 della retribuzione mensile; stato del procedimento: facendo seguito ai versamenti mensili il debito è stato estinto, con quietanza rilasciata il 18/05/2023;

- 23) CIVILE – Tribunale di Trieste, sez. esecuzioni – RGE 589/2023/EM – esecuzione mobiliare per il recupero del credito del Comune di Muggia di € 2.659,30; con Ordinanza del Giudice dell'esecuzione dd. 04/09/2023 è stata disposta l'assegnazione in pagamento di 1/5 della retribuzione mensile; stato del procedimento: versamenti mensili in corso da novembre 2023;
- 24) CIVILE – Giudice di Pace di Trieste – RGN 330/2023 – Ricorso per Decreto Ingiuntivo per il recupero del credito del Comune di Muggia di € 3.870,00; emesso D. Ing. n. 145/2023 dd. 01/03/2023; stato del procedimento: la parte debitrice, facendo seguito all'Atto di riconoscimento del debito dd. 19/07/2023, ha provveduto al pagamento integrale della somma dovuta;
- 25) CIVILE – Giudice di Pace di Trieste – RGN 329/2023 – Ricorso per Decreto Ingiuntivo per il recupero del credito del Comune di Muggia di € 2.532,51; emesso D. Ing. n. 144/2023 dd. 01/03/2023; la parte debitrice, facendo seguito all'Atto di riconoscimento del debito dd. 04/05/2023, ha avviato il pagamento rateizzato dell'importo dovuto; stato del procedimento: da verificare lo stato dei versamenti;
- 26) CIVILE – Tribunale di Trieste, sez. esecuzioni – RGE 801/2023/EM – esecuzione mobiliare per il recupero del credito del Comune di Muggia di € 4.346,15; notificazione dell'Atto di pignoramento presso terzi al datore di lavoro della parte debitrice; stato del procedimento: all'esito dell'Udienza dd. 07/12/2023, in attesa dell'emanazione dell'Ordinanza di assegnazione in pagamento.

Benessere organizzativo

A partire dall'edizione 2024/2026 del Piano, si intende prestare una particolare attenzione alla tematica del benessere organizzativo o "salute organizzativa".

Studi e ricerche sulle organizzazioni hanno dimostrato infatti che le strutture più efficienti sono quelle con dipendenti soddisfatti e un clima interno sereno e partecipativo. Tra le ragioni per l'adozione di misure finalizzate ad accrescere il benessere organizzativo vengono riportate voci come l'aumento della motivazione, il rendere le amministrazioni pubbliche attrattive per i talenti migliori, la diffusione della cultura della partecipazione quale presupposto dell'orientamento al risultato al posto della cultura dell'adempimento e, da ultimo, la prevenzione dei rischi psico-sociali, legando in tale modo il tema del benessere organizzativo a quello della sicurezza sul lavoro negli ambiti che riguardano la rilevazione del rischio da stress lavoro correlato. Il concetto di benessere organizzativo si riferisce infatti al modo in cui le persone vivono la relazione con l'organizzazione in cui lavorano: tanto più una persona sente di appartenere all'organizzazione perché ne condivide i valori, le pratiche, i linguaggi, tanto più trova motivazione e significato nel suo lavoro. Al fine di migliorare il benessere organizzativo all'interno del Comune di Muggia, dal 2024 si intendono avviare alcune strategie e iniziative, le quali verranno migliorate e implementate nel corso del triennio anche sulla base dell'efficacia delle stesse riscontrabile attraverso apposito monitoraggio. Si prevede, nel primo anno di svolgere tra i dipendenti un'indagine sul clima, la quale costituirà un serbatoio di dati e di informazioni che, se opportunamente trattati, possono orientare lo sviluppo di azioni positive. Si prevede anche di avviare degli incontri formativi dedicati in particolare ai responsabili di servizio, volti ad implementare la cultura amministrativa e ad incentivare i momenti di condivisione e confronto tra queste figure.

2. MONITORAGGIO 2023

Di fondamentale importanza per l'attuazione del PTPCT è l'attuazione del sistema di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione, da parte del RPCT con la collaborazione dei Responsabili di Servizio, dal punto di vista sia della loro realizzazione che dell'adeguatezza, al fine di

accertarne la corretta applicazione e l'efficacia in termini di prevenzione del rischio di fenomeni corruttivi o di *mala gestio*.

In riferimento al PTPCT 2023/2025, il RPCT, avvalendosi della collaborazione dei responsabili di servizio e dell'eventuale apporto di tutti i dipendenti interessati, ha appurato che l'attuazione delle misure generali, integrative e specifiche, di massima, può ritenersi soddisfacente.

Dei risultati del monitoraggio si è dato anche conto mediante l'elaborazione della relazione annuale del RPCT, di cui all'art. 1, c. 14, L. n. 190/2012, pubblicata nella seguente pagina di Amministrazione Trasparente <http://www.comune.muggia.ts.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione>.

Il Responsabile, dopo aver evidenziato l'importanza dello svolgimento del monitoraggio per il buon andamento dell'Ente, ha invitato i vari servizi a continuare ad impegnarsi sempre di più nello svolgimento di tale fondamentale attività.

Nel caso di alcune misure previste dal Piano 2023-2025 si sono confermate alcune criticità, come di seguito esposto:

- a fronte della limitatezza numerica del personale in generale e, nello specifico, di alcune strutture connotate dall'elevata specializzazione necessaria all'assolvimento dei singoli incarichi, è risultato difficoltosa dare applicazione alla cd. "rotazione" del personale. Sono state utilizzate modalità operative che hanno favorito una maggiore partecipazione del personale alle attività dell'ufficio, attraverso la condivisione e la trasparenza delle fasi procedurali, e la condivisione di fasi procedimentale con il coinvolgimento di funzionari e responsabili di altri uffici.

3. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Il Sindaco, visto il confermarsi della convenzione della Segreteria con il Comune di Trieste e il Comune di San Dorligo della Valle-Dolina, ha proceduto a nominare, in attesa di definire gli assetti definitivi dell'Ente anche per quanto attiene alla tematica della prevenzione della corruzione e della trasparenza, Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Muggia (RPCT) il dott. Antonio Maria Carbone, Vice Segretario Generale dell'Ente, come risulta dalla pubblicazione effettuata sul sito web del Comune di Muggia al seguente link:

<http://www.comune.muggia.ts.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione>.

Il Responsabile provvede a:

- elaborare la proposta di piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo di ciascuna amministrazione (art. 1, comma 8 della Legge anticorruzione);
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità (art. 1, comma 10, lett. a);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni delle prescrizioni, di mutamenti dell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione (art. 1, comma 10, lett. a);
- verificare 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, (art. 1, comma 10, lett. b);
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione (art. 1, comma 10, lett. c);
- svolgere 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, nonché segnalando all'organo di indirizzo

politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'ANAC, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione art (art. 43 d.lgs n. 33/2013);

- occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico (art. 5, comma 7, d.lgs n. 33/2013);
- effettuare la segnalazione all'Ufficio procedimenti disciplinari nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5, comma 10, d.lgs n. 33/2013);
- curare la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione ad ANAC dei risultati del monitoraggio (art. 15, comma 3, D.P.R. n. 62/2013).

I compiti attribuiti al Responsabile non sono delegabili, se non in caso di straordinarie e motivate necessità, riconducibili a situazioni eccezionali, mantenendosi comunque ferma nel delegante la responsabilità non solo *in vigilando* ma anche *in eligendo*.

Secondo l'ANAC (cfr. PNA 2019), risulta indispensabile che gli organi di indirizzo stabiliscano misure organizzative, dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere "il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni". In particolare, è necessario che:

1. il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici (cfr. delibera ANAC n. 979/2019);
2. siano assicurati al RPCT poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

A tal fine, l'attività del Responsabile è supportata dall'Ufficio Segreteria.

Adempimenti previsti dalla normativa vigente sulle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

Al fine di prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale - in attuazione del D.Lgs. n. 231/2007, successivamente modificato dal D.Lgs. n. 90/2017, e del D.M. del 25/09/2015, anche in ragione della attuale significativa partecipazione del Comune ai bandi finanziati con il PNRR, è opportuno potenziare le misure antiriciclaggio nella realtà del Comune di Muggia.

Il Sindaco individua il soggetto delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni all'UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia).

Affinché l'attuazione della normativa antiriciclaggio sia effettiva, inoltre, si evidenzia:

- i Responsabili di Servizio sono tenuti a informare il Gestore delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (anche se solo sospettate o tentate), al verificarsi di uno degli "indicatori di anomalia" elencati nell'allegato al DM 25.09.2015, o di ulteriori comportamenti o caratteristiche delle operazioni, che, sebbene non descritti negli indicatori, siano ugualmente sintomatici di profili di sospetto, a prescindere dal relativo importo;
- Il Gestore, valutato quanto comunicato dai Responsabili di Servizio, procederà alla trasmissione delle segnalazioni alla UIF (Unità di informazione finanziaria).
- Nel trattamento delle informazioni e nell'effettuazione delle segnalazioni, si raccomanda di attenersi alle norme in materia di protezione dei dati personali e di inoltrare le comunicazioni con modalità riservate di protocollazione.

4. L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV)

Nel sistema di gestione della performance e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, l'OIV svolge i compiti previsti dall'art. 42 della legge regionale n. 18/2016 che corrisponde nei contenuti a

quanto previsto anche dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, modificato con il decreto legislativo n. 74 del 25.05.2017.

Nel loro complesso, le norme sull'anticorruzione e la trasparenza, comprese le linee guida dell'ANAC in materia, attribuiscono a tale figura il compito di:

- partecipare al processo di gestione del rischio;
- verificare che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- verificare, in particolare, la coerenza tra gli obiettivi relativi all'attuazione e alla promozione della trasparenza e all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e quelli indicati nei documenti di programmazione strategico-gestionale;
- verificare i contenuti della Relazione annuale sull'attuazione della prevenzione della corruzione in relazione agli obiettivi connessi;
- utilizzare, quindi, i dati e le informazioni relativi all'attuazione delle misure del Piano anticorruzione e degli obblighi di pubblicità e trasparenza ai fini della valutazione della performance individuale e, d'intesa con il Responsabile, ne attesta l'assolvimento;
- esprimere parere obbligatorio sul codice di comportamento che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, comma 5, del d.lgs n. 165/2001 come modificato dall'art. 1, comma 44, della l. n. 190/2012, e sui relativi aggiornamenti periodici;
- ricevere i dati del monitoraggio annuale sull'attuazione dei codici previsto dall'art. 15, 3° comma, del D.P.R. n. 62/2013 al fine del controllo sull'attuazione e sul rispetto dei codici da parte dei dirigenti di cui tener conto in sede di formulazione della proposta di valutazione annuale.

Come previsto dall'articolo 1, comma 8 bis, della l. n. 190/2012 come modificata dal d.lgs n. 97/2016, che ha rafforzato le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, anche in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC, per lo svolgimento dei suoi compiti può chiedere informazioni al Responsabile ed effettuare audizioni di dipendenti e, se richiesto, riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

La connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza ha trovato inoltre conferma nell'art. 10, comma 3, del d.lgs n. 33/2013 come modificato dal d.lgs n. 97/2016, ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, in ordine al quale si veda il paragrafo relativo all'attuazione del Piano.

Nel corso del 2022, il Comune di San Dorligo della Valle – Dolina, con quale è in essere una convenzione per la gestione dell'organismo indipendente di valutazione, ha proceduto al rinnovo dell'OIV per triennio 2023 -2025. L'incarico è stato prorogato con deliberazione giunta n. 130 del 06.10.2022 al dott. Paolo Stradi.

5. ALTRI SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

TUTTI I RESPONSABILI DI SERVIZIO

L'attività del RPCT è affiancata da quella di tutti i Responsabili di Servizio, i quali partecipano attivamente all'elaborazione del Piano anticorruzione.

In particolare il comma 1 dell'articolo 16 del d.lgs n. 165/2001 prevede testualmente che i soggetti a cui sono attribuite le funzioni dirigenziali:

- *“concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti”;*

- *“forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo”;*
- *“provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.”*

Quindi i Responsabili di servizio partecipano all'attività di gestione del rischio, di proposta, di monitoraggio e di controllo.

Sono, inoltre, responsabili della corretta attuazione e dell'osservanza delle disposizioni contenute nella L. n. 190/2012 e nel Piano anticorruzione, attuando le misure di prevenzione del rischio e le disposizioni concernenti gli obblighi di trasparenza, collaborando attivamente con il RPCT per l'assolvimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza, rispettando e attuando le direttive da questi emanate, collaborando con i soggetti e le strutture interessate per la corretta attuazione e l'efficace funzionamento del sistema integrato dei controlli interni.

IL RESPONSABILE DELLE RISORSE UMANE

Assicura un'attiva collaborazione e un costante dialogo con il RPCT volto a monitorare lo stato di attuazione della rotazione del personale, con particolare attenzione alle strutture a più elevato rischio di corruzione, e a individuare il personale da inserire negli specifici programmi di formazione.

IL RESPONSABILE DEL PORTALE ISTITUZIONALE

Il Responsabile dell'ufficio cui è attribuita la competenza del portale istituzionale coadiuva il RPCT nello svolgimento dei suoi compiti e delle sue attività e garantisce, anche eventualmente per il tramite della società esterna affidataria, il regolare e corretto funzionamento del portale istituzionale, nonché la sua accessibilità e sicurezza.

Inoltre per il tramite delle opportunità di finanziamento del P.N.R.R., messe a disposizione dalla misura I.4.I “Esperienza dei servizi pubblici”, contribuisce all'evoluzione ed ammodernamento del portale, con l'obiettivo di mettere a disposizione dei cittadini un sito web dotato di un'interfaccia coerente, fruibile e accessibile secondo il modello standard proposto da AgID ed alzando così la qualità complessiva dell'esperienza del cittadino.

L'UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI (UPD)

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari riveste un ruolo primario nel contrasto e nella prevenzione dei fenomeni di illecito all'interno dell'ente.

Oltre all'attività connessa a violazioni di natura strettamente disciplinare posta in essere da dipendenti, l'Ufficio provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla Corte dei conti per le rispettive competenze.

Fornisce supporto e consulenza giuridica ai Responsabili in materia disciplinare, in particolare per quanto attiene alle procedure di loro competenza previste dall'art. 55-*quater* del d.lgs n. 165/2001 nel caso che i dipendenti vengano colti in flagranza, ovvero mediante strumenti di sorveglianza o registrazione degli accessi, all'atto di porre in essere una condotta configurabile quale falsa attestazione della presenza in servizio.

Provvede puntualmente, entro il termine di venti giorni dalla loro adozione, alle comunicazioni di avvio e conclusione di ogni procedimento disciplinare nonché degli eventuali provvedimenti di sospensione cautelare dei dipendenti all'Ispettorato per la Funzione Pubblica, come previsto dall'art. 55-bis del succitato d.lgs n. 165/2001.

Monitora e riferisce, infine, al RPCT su tutte le situazioni di criticità nella gestione della responsabilità disciplinare dei dipendenti da parte dei Responsabili ai fini dell'azione disciplinare nei confronti degli stessi e/o dell'attivazione delle conseguenze sulla responsabilità dirigenziale ai fini della valutazione della performance, individuale e organizzativa.

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari collabora, altresì, nello svolgimento delle attività previste dall'art.15, commi 1, 2 e 3 del D.P.R. n. 62/2013 in materia di:

- Attività di vigilanza e monitoraggio sull'applicazione dei Codici dei dipendenti pubblici, in raccordo con i responsabili di ciascuna struttura e le strutture di controllo interno, in particolare per quanto attiene al controllo delle attività extralavorative e al controllo delle presenze e dei permessi;
- Raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate - assicurando in ogni fase del procedimento le garanzie di cui all'art. 54 bis del d.lgs n. 165/2001 - anche al fine della rilevazione dei dati da fornire annualmente all'Autorità Nazionale Anticorruzione e all'Organismo Indipendente di Valutazione, chiamato a svolgere sull'applicazione dei Codici di un'attività di supervisione;
- Raccolta delle segnalazioni di violazione dei codici e comunicazione al RPTC;
- Pubblicazione periodica di casi esemplificativi anonimi, tratti dall'esperienza concreta dell'amministrazione, in cui si prospetta il non adeguato comportamento che ha realizzato l'illecito disciplinare;
- Collaborazione all'elaborazione delle periodiche proposte di aggiornamento del Codice comportamento aziendale da sottoporre alla Giunta comunale.

IL PERSONALE DIPENDENTE

Tutti i dipendenti partecipano al processo di gestione del rischio, prestando la loro collaborazione al RPTC con le seguenti azioni:

- intervenire con proposte nel corso di elaborazione del Piano anticorruzione;
- rispettare puntualmente le disposizioni del piano, anche in virtù degli obblighi di lealtà e diligenza che derivano dal rapporto di lavoro instaurato con il Comune di Muggia mettendo in atto le misure di prevenzione previste dal piano;
- segnalare in particolare le situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, che li riguardano;
- segnalare le situazioni di illecito di cui siano venuti a conoscenza come anche previsto dal Codice di comportamento aziendale, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria nei casi previsti dal codice penale (art. 8 del D.P.R. n. 62/2013).

La diffusione dei contenuti del Piano anticorruzione nelle strutture dell'amministrazione verrà curata con caratteristiche di capillarità anche tramite l'invio di prospetti esplicativi sulla posta elettronica personale, in modo che ogni dipendente potrà rendersi parte attiva nella conoscenza e nell'approfondimento in proporzione al ruolo e al profilo rivestito.

La violazione del Piano anticorruzione è fonte di responsabilità disciplinare.

La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile quando le responsabilità siano collegate alla violazione di corrispondenti doveri, obblighi, leggi e regolamenti.

I COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO

I collaboratori osservano in quanto compatibili le misure contenute nel Piano e le norme del Codice di comportamento e segnalano al Responsabile le situazioni di illecito nell'Amministrazione di cui siano venuti a conoscenza nello svolgimento dei compiti assegnati.

I collaboratori, pertanto, dovranno essere messi a conoscenza del contenuto del Piano mediante invio dello stesso tramite posta elettronica personale. Per collaboratori si intendono coloro che non possono essere ricompresi fra i dipendenti ma che pure svolgono la propria attività professionale nel contesto dei servizi comunali, ossia ai consulenti con qualsivoglia tipologia di contratto o incarico, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione, agli stagisti, ai lavoratori socialmente utili.

PARTE SECONDA (GESTIONE DEL RISCHIO)

6. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO E DEI PROCESSI SENSIBILI

Con riferimento alla materia trattata in questa sezione del Piano è necessario in primo luogo chiarire il **concetto di rischio**. Questo viene comunemente definito come il grado di probabilità che un determinato evento si verifichi e il livello di idoneità di questo evento a compromettere la realizzazione degli obiettivi che un'organizzazione si è data.

L'individuazione delle aree di rischio ha lo scopo di consentire la determinazione delle aree più sensibili sulle quali è necessario mantenere un elevato livello di attenzione attraverso l'attivazione di misure di prevenzione adeguate.

L'articolo 1, commi 9 e 16, della l. n. 190/2012, ha individuato le aree nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione che si riferiscono ai procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture, di cui al d.lgs n.50/2016;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del d.lgs n. 150/2009.

Come di consueto, in occasione della redazione del PTPCT 2024/2026, si è chiesta la collaborazione dei Responsabili al fine di aggiornare la mappatura dei processi. In particolare:

1. si è richiamata l'attenzione sulla **mappatura dei processi**, consistente nella individuazione, descrizione e analisi dei processi organizzativi (Processo: sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione);

2. si è chiesto di **analizzare** i processi, al fine di individuare quelli per i quali sussiste, anche solo ipoteticamente, un rischio corruttivo.

A seguito della mappatura, sono stati identificati e confermati i rischi nei seguenti settori di attività:

1. Acquisizione e gestione del personale;

2. Contratti pubblici;

3. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;

4. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;

5. Incarichi.

È in fase di aggiornamento il sistema di mappatura dei processi così da adeguarlo alle più recenti indicazioni delle autorità competenti ed alle novità organizzative nel frattempo intervenute.

6.1. ANALISI E GRADUAZIONE DEI RISCHI

La valutazione dei rischi è stata svolta attraverso un lavoro congiunto che ha visto tutti i Responsabili analizzare le attività svolte dall'amministrazione, anche alla luce di esperienze sin qui maturate.

Sono stati esaminati i procedimenti nelle diverse fasi dell'iniziativa, dell'istruttoria, dell'adozione dell'atto finale, per individuare i processi sensibili.

I Responsabili, avendo una conoscenza approfondita delle attività svolte dal Servizio di riferimento, seguendo gli indirizzi impartiti dal RPCT, hanno proceduto alla valutazione e trattamento del rischio. Per la **valutazione del rischio**, a partire dal PTPCT 2018/2020, il Comune di Muggia ha utilizzato un metodo di tipo qualitativo.

In sostanza, i Responsabili, mediante un meccanismo di autovalutazione, hanno proposto un giudizio, motivato, per ogni attività classificata come avente un potenziale rischio corruttivo, in termini:

sia di **probabilità** – bassa, media, alta – che un certo evento si verifichi, raccogliendo elementi sia di natura oggettiva (ad esempio, eventuali episodi di corruzione / mala amministrazione già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'amministrazione, notizie di stampa), che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; più è alta la discrezionalità maggiore è la probabilità che in un certo processo possa annidarsi un rischio corruttivo.

sia di **impatto** – basso, medio, alto – che l'evento, laddove si verificasse, avrebbe sia sull'Amministrazione in termini di buon andamento, qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto organizzativo ed economico, conseguenze legali, immagine, reputazione e credibilità istituzionale, etc., sia sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato), a seguito del degrado che si produrrebbe sul servizio reso.

Il valore del rischio di una determinata "attività", per la quale è stata individuata una "categoria di evento rischioso" in sede di mappatura, è stato calcolato come il **prodotto** tra la probabilità che un evento corruttivo si verifichi e l'impatto che l'evento produrrebbe sia sull'Ente sia sugli stakeholders.

Il prodotto di tali giudizi determina il valore che assume un certo evento rischioso e che conseguentemente deve essere trattato mediante la previsione di apposite misure specifiche, oltre che di quelle generali previste dal legislatore.

6.2 TRATTAMENTO DEL RISCHIO

SEZIONE PRIMA

LA MISURA DELLA TRASPARENZA

La TRASPARENZA, ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, inoltre, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, c. 2, lett. m), della Costituzione (art. 1, c. 3, d.lgs. 33/2013).

La trasparenza assume così rilievo anche come fondamentale misura obbligatoria per il contrasto alla corruzione, poiché strumentale alla promozione dell'integrità e della cultura della legalità, che deve essere attuata in modo generalizzato da tutte le strutture del Comune di Muggia, sotto il controllo del RPCT. La stessa Corte Costituzionale ha considerato che con la L. n. 190/2012 «la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione» e che le modifiche al d.lgs. 33/2013, introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, hanno esteso ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di

«tutelare i diritti dei cittadini» e «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa». La Corte ha altresì riconosciuto che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.)

Le misure da attuare consistono nella pubblicazione sul sito web dei dati e delle informazioni concernenti l'organizzazione e le attività delle Pubbliche Amministrazioni, secondo le previsioni del Decreto legislativo n. 33/2013, modificato e integrato dal D.Lgs. n. 97/2016, come da ricognizione effettuata da ANAC nella delibera n. 1310/2016, nel rispetto dei criteri di qualità delle informazioni da pubblicare, espressamente indicati dal legislatore all'art. 6 del d.lgs. 33/2013, ovvero: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità (cfr. delibera ANAC n. 1310/2016). A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 97/2016, che ha soppresso il riferimento esplicito al PTTI, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non è più oggetto di atto separato, ma parte integrante del PTPC di cui costituisce apposito allegato. Le principali novità in materia di trasparenza riguardano:

- La nozione di trasparenza e i profili soggettivi e oggettivi (art. 1-2 e 2 bis);
- L'accesso civico (art.5-5bis-5 ter);
- La razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nella sezione del sito internet dell'Ente, denominata "Amministrazione Trasparente" (art.6 e seg.).

L'obbligo di soprintendere al rispetto degli obblighi di trasparenza è rimesso in capo al Responsabile della Trasparenza che assomma in sé anche il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT).

Portale istituzionale: Sezione "Amministrazione Trasparente"

Nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito ufficiale dell'Ente sono inseriti sia i dati, i documenti e le informazioni la cui pubblicazione risulta obbligatoria per previsione normativa, sia quelli individuati autonomamente dall'Ente in ordine a contenuti ritenuti meritevoli di attenzione.

Il compendio dei dati da pubblicare, aggiornato secondo quanto previsto anche dalle modifiche al D.lgs n. 33/2013 per effetto del D.lgs n. 97/2016, è contenuto nel prospetto illustrativo sinottico allegato al presente Piano, secondo il modello predisposto da ANAC con la delibera n. 1310/2016 e con delibera 1134/2017 (all.9 delibera 2022).

Tale prospetto riporta, per ciascuna tipologia di dati, documenti e informazioni, le strutture responsabili della completezza e correttezza dei contenuti della pubblicazione, delle attività propedeutiche alla individuazione e/o elaborazione degli stessi e della trasmissione alla società responsabile della materiale pubblicazione.

La durata dell'obbligo di pubblicazione deve intendersi fissata ordinariamente, fatte salve alcune fattispecie diversamente disciplinate, ai sensi della normativa vigente, in cinque (5) anni che decorrono *"dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali"* salvo quanto previsto per i casi specifici.

Alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione i documenti e le informazioni possono essere rimossi e la trasparenza viene assicurata tramite l'istituto dell'accesso civico come più sotto illustrato.

Gli obblighi di pubblicazione, principalmente, riguardano i documenti afferenti a:

1. Atti di carattere normativo e amministrativo generale
2. Organizzazione
3. Titolari di incarichi politici, amministrativi, dirigenziali
4. Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza
5. Personale

6. Bandi di concorso
7. Performance
8. Enti controllati
9. Attività e procedimenti
10. Provvedimenti amministrativi
11. Bandi di gara e contratti
12. Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati
13. Bilanci
14. Beni immobili e gestione del patrimonio
15. Controlli e rilievi sull'amministrazione
16. Servizi erogati
17. Pagamenti dell'amministrazione
18. Opere pubbliche
19. Pianificazione e governo del territorio
20. Informazioni ambientali
21. Interventi straordinari e di emergenza
22. Prevenzione della corruzione
23. Accesso civico
24. Accessibilità e catalogo dei dati metadati e banche dati come meglio specificato dal D.Lgs. n. 33/2013, dalle linee guida Anac n. 1310/2016 e dall'allegato n. 3 al presente Piano.

Obblighi di pubblicazione e recepimento della normativa in materia di privacy

Per l'individuazione dei singoli obblighi di pubblicazione e degli uffici responsabili di tale attività si fa rinvio all'apposito all. I del presente Piano, in cui vengono descritti i singoli obblighi previsti dalla normativa vigente.

Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni sulla Trasparenza

Le modifiche apportate al D.lgs n. 33/2013 riguardano l'estensione del sistema di responsabilità, oltre che all'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, anche al rifiuto, al differimento e alla limitazione, al di fuori dei casi consentiti dalle norme dell'accesso civico (art. 5 bis del D.lgs n. 33/2013 come introdotto dal D.lgs n. 97/2016).

Nei casi di inadempimento prospettati sopra i Responsabili di Servizio rispondono a titolo di responsabilità dirigenziale, con riferimento alla corresponsione della retribuzione di risultato, e di responsabilità per eventuale danno all'immagine dell'amministrazione, a meno che non provino che l'inadempimento sia dipeso da causa a loro non imputabile.

Accesso civico

Di seguito si delinea l'istituto e come questo viene trattato dal Comune di Muggia.

L'accesso civico è disciplinato dagli articoli 5 e seguenti del D.lgs n. 33/2013, come modificato dal D.lgs n. 97/2016, e si aggiunge all'accesso documentale previsto dalla legge sul procedimento n. 241 del 1990.

Come illustrato anche da ANAC, con le Linee Guida di cui alla delibera n. 1309 del 28.12.2016, si possono distinguere tre diversi tipi di accesso di seguito indicati secondo l'ordine di introduzione nell'ordinamento giuridico italiano:

- **accesso “documentale”**, disciplinato dal capo V della l. n. 241/1990 a tutela degli interessi giuridicamente tutelati dei cittadini; la peculiarità è che il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso»;

- **accesso “civico” semplice** ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, introdotto per la prima volta dall'art. 5, comma 1, del decreto di riordino della trasparenza, (d.lgs n. 33/2013), riguardante il diritto di chiunque di chiedere la disponibilità dei dati documenti e informazione la cui pubblicazione risulti obbligatoria; costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza;
- **accesso civico “generalizzato”** di cui all'art. 5, comma 2, e articoli seguenti, del predetto decreto trasparenza, come modificato dal d.lgs n. 97/2016, che introduce un elevato livello di trasparenza, dando piena attuazione al principio di libertà dell'informazione (c.d. FOIA - Freedom of Information ACT) allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico; rappresenta un istituto sicuramente innovativo che si traduce in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione previsto dallo stesso decreto o da altre norme.

Sebbene l'accesso civico ampli la trasparenza nei confronti dei cittadini, abilitandoli a partecipare alla conoscenza dell'attività decisionale delle amministrazioni anche in funzione anticorruptiva, è da tener presente che questo diritto deve essere conciliato con il diritto alla riservatezza dei privati cittadini e con il segreto professionale e il segreto d'ufficio.

Vi sono, pertanto, dei **limiti all'accesso** posti a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione di talune informazioni:

- **Limiti assoluti (art. 5 bis, comma3)**

L'accesso generalizzato è escluso nei casi in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone sicuramente la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni ovvero la consente secondo particolari condizioni, modalità e/o limiti inerenti a:

- a) segreto di Stato di cui all'art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124;
- b) altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990 che attengono a:
 1. ai divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al comma 6 dell'art. 24 della l. n. 241/1990 e dai regolamenti delle pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 24;
 2. nei procedimenti tributari, alle particolari norme che li regolano;
 3. nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, alle particolari disposizioni che ne regolano la formazione;
 4. nei procedimenti selettivi, alle esclusioni dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis del decreto trasparenza.

- **Limiti relativi (art. 5 bis, commi 1 e 2)**

La disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede la possibilità di rigettare l'istanza qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;

- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

Parimenti qualora il diniego sia necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

- a) protezione dei dati personali;
- b) libertà e segretezza della corrispondenza;
- c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali.

Rapporto tra accesso generalizzato e accesso documentale

Dalla disciplina dei vari tipi di accesso, emerge come l'accesso documentale e quello civico, in particolare quello generalizzato, differiscono per finalità, requisiti e aspetti procedurali.

Sotto il profilo oggettivo l'accesso documentale gode di una tutela più profonda, che risiede nel garantire il più possibile l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, con una prevalenza sul diritto alla riservatezza, previo contenimento dei diversi interessi.

La richiesta dello stesso documento potrebbe essere invece negata nel caso dell'accesso generalizzato qualora vi si frapponga uno qualsiasi dei limiti a garanzia del diritto alla riservatezza di terzi privati o per pubblico interesse, evidenziati sopra.

Secondo le Linee Guida ANAC (citate sopra), dopo le modifiche apportate dal D.lgs. 97/2016 alla disciplina sulla trasparenza, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

L'accesso documentale ex L. 241/1990 diventa una modalità di accesso «residuale», attraverso la quale i cittadini titolari di una situazione giuridica qualificata possono accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

In sintesi, l'accesso agli atti, secondo ANAC, deve essere garantito attraverso l'accesso generalizzato e, in subordine, attraverso l'accesso documentale.

Sul tema del rapporto tra accesso documentale e accesso civico generalizzato è intervenuto di recente anche il Consiglio di Stato che con la Sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 02.04.2020 ha fornito alle Pubbliche Amministrazioni delle importanti indicazioni sul concorso dei vari tipi di accesso. Si riportano di seguito alcuni stralci di tale pronuncia al fine di fornire alle strutture alcune utili indicazioni/istruzioni di carattere operativo. In primo luogo, l'Adunanza Plenaria ha chiarito che "l'istanza di accesso documentale ben può concorrere con quella di accesso civico generalizzato e la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento tanto all'una che all'altra forma di accesso", in quanto nell'ordinamento non vi sono elementi preclusivi di tale cumulo. La sentenza si è poi soffermata sull'ipotesi in cui l'istante non faccia riferimento in modo specifico e circostanziato alla disciplina dell'accesso documentale o a quello civico e non abbia inteso ricondurre o limitare l'interesse ostensivo all'una o all'altra disciplina. In tale ipotesi, la pubblica amministrazione deve esaminare l'istanza nel suo complesso, "evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame". In particolare vi è un "dovere di rispondere, in modo motivato, sulla sussistenza o meno dei presupposti per riconoscere i presupposti dell'una e dell'altra forma di accesso, laddove essi siano stati comunque, e sostanzialmente, rappresentati nell'istanza". L'Adunanza Plenaria, infine, conclude rilevando che "solo ove l'istante abbia inteso, espressamente o inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo ad uno specifico profilo, quello documentale o quello civico, la pubblica amministrazione dovrà limitarsi ad esaminare quello specifico profilo, senza essere tenuta a pronunciarsi sui presupposti dell'altra forma di accesso, non richiesta dall'interessato".

Misure organizzative di attuazione dell'accesso civico generalizzato

La pagina della Sezione Amministrazione Trasparente del Sito Istituzionale dedicata all'accesso civico reca la modulistica, l'indicazione dei soggetti referenti e i recapiti cui rivolgersi per attivare questo diritto.

La richiesta di accesso civico può essere presentata a:

- a) l'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) l'Ufficio relazioni con il pubblico;
- c) il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto n. 33/2013.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo prevede il costo di riproduzione annualmente fissato dalla Giunta comunale.

Tutte le richieste anche se non direttamente pervenute al Responsabile della Trasparenza, sono poste alla sua attenzione per garantire l'omogeneità di trattamento.

Normalmente l'istruttoria delle richieste e le relative risposte spettano alle strutture competenti per materia, lasciando alla competenza del Responsabile della Trasparenza il potere di provvedere negli eventuali casi di ritardo o di inerzia o nel caso di richieste multidisciplinari.

Obiettivo Strategico

La necessità di inserire obiettivi strategici finalizzati a realizzare maggiori livelli di trasparenza, ai sensi nell'art. 10, comma 3, del D.lgs n. 33/2013, come modificato dal D.lgs n. 97/2016, visto il livello di adeguamento e/o attuazione ormai raggiunto rispetto ai diversi obblighi di trasparenza, può ritenersi realizzata attraverso l'attribuzione di obiettivi organizzativi e individuali volti a responsabilizzare ogni ambito della struttura alle pubblicazioni di competenza, secondo quanto stabilito nel Piano della Trasparenza.

SEZIONE SECONDA

A) LE ALTRE MISURE OBBLIGATORIE (previste dal PNA)

Codice di comportamento

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, che ha modificato l'art. 54 del D.lgs. 165 del 2001, prevede l'adozione di un codice di comportamento interno a ciascuna amministrazione, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio Organismo Indipendente di Valutazione, che integri e specifichi il Codice di comportamento generale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, definito dal Governo e approvato con Decreto del Presidente della Repubblica.

Il Comune di Muggia, in attuazione dell'art. 54 c. 5, D.Lgs. n. 165/2001 (come sostituito dall'art. 1, c. 44 – della L.190/2012, dell'art. 1 c. 2 del D.P.R. 62/2013), nonché secondo quanto previsto dal PNA e dalle Linee guida in materia di codici di comportamento delle Pubbliche Amministrazioni (delibera A.N.AC. n. 75/2013), con atto deliberativo di Giunta Comunale n. 32 del 05.03.2014, ha approvato il Codice di comportamento dell'Ente.

Secondo quanto previsto dall'art. 1, il Codice si applica ai dipendenti del Comune di Muggia con particolare riguardo a quelli che svolgono attività di natura tecnico-professionale nelle aree ad elevato rischio di corruzione, come definite dall'art. 1, comma 16, della Legge 6 novembre 2012, n. 190 o che sono addetti all'ufficio per le relazioni con il pubblico o presso gli uffici di supporto agli organi di direzione politica.

I dipendenti del Comune, pertanto, dovranno attenersi ad un rigoroso rispetto dei doveri previsti nel nostro Codice. Eventuali mancanze saranno valutate in sede disciplinare. Gli obblighi di condotta previsti dal Codice si estendono, per quanto compatibili, a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di supporto agli organi di direzione politica dell'Ente, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Ente. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, sono inserite, a cura dei responsabili, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

Le previsioni del Codice si estendono, altresì, per quanto compatibili, ai dipendenti dei soggetti controllati o partecipati dall'Ente.

All'atto dell'incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni dovrà essere portato a conoscenza ai soggetti interessati, da parte del Responsabile di servizio competente, copia del Codice di Comportamento (art. 17).

Negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, consulenze e servizi occorre inserire, a cura dei competenti responsabili, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dall'applicazione del Codice, compatibili con i rapporti di lavoro autonomo o di appalto.

In materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza il Codice, in particolare, prevede:

- il dovere di ciascun dipendente di rispettare il PTPCT e di collaborare con il RPCT, assicurando allo stesso ogni comunicazione di dati e informazioni richieste (art. 7);
- doveri di massima collaborazione in materia di trasparenza e tracciabilità (art. 8).

I responsabili di servizio dovranno proporre al RPCT l'adeguamento del Codice alle norme nel frattempo introdotte e alle circolari ANAC (es. nuove linee guida sul codice di comportamento approvate con delibera n. 177/2020, linee guida sulla rotazione straordinaria – cfr. paragrafo 12.15, linee guida in materia di *whistleblowing*, ulteriore specificazione della fattispecie del dovere di astensione per conflitto di interesse) e valutare l'introduzione di ulteriori doveri di comportamento da adottarsi per specifiche aree di rischio.

Come già chiarito nei precedenti Piani, l'aggiornamento del Codice dovrà essere anche focalizzato sull'introduzione o, comunque, su una più puntuale prescrizione sul comportamento del dipendente che:

- non anticipa i contenuti specifici di procedimenti di gara, di concorso, o di altri procedimenti che prevedano una selezione pubblica comparativa ai fini dell'ottenimento di contratti di lavoro, di prestazione di servizi o di fornitura, di facilitazioni, e benefici in generale;
- ha cura dei mezzi e dei materiali a lui affidati e adotta le cautele necessarie per impedirne il deterioramento, la perdita o la sottrazione;
- utilizza le risorse informatiche mediante l'adozione di tutte le norme di sicurezza in materia, a tutela della funzionalità e della protezione dei sistemi;
- in caso di trasferimento in altro ufficio o in caso di cessazione dal servizio, è tenuto a mettere a disposizione dei colleghi tutti i documenti, anche in formato digitale, al fine di garantire la continuità del servizio;
- si astiene da dichiarazioni pubbliche, rese con qualunque mezzo di comunicazione, ed attinenti alla attività di servizio, se non preventivamente e formalmente autorizzato dal Sindaco o dall'Assessore competente e nei limiti di detta autorizzazione;
- rispetta l'orario di lavoro, utilizza correttamente il badge, non abbandona la sede di lavoro senza la preventiva autorizzazione del dirigente o delegato e senza aver marcato in uscita il cartellino delle presenze;
- assicura costantemente la massima collaborazione, nel rispetto reciproco delle posizioni e delle funzioni istituzionali;
- evita atteggiamenti e comportamenti che possano turbare il necessario clima di serenità e concordia nell'ambito degli uffici;
- tiene un comportamento collaborativo in caso di trasferimento ad altro ufficio o servizio onde evitare effetti negativi sulla funzionalità del servizio, assicurando al contempo il necessario passaggio di consegne;
- non è consentito agli ex dipendenti di accedere in alcun modo a documenti e pratiche d'ufficio nonché a servirsi di strumentazioni dell'Ente;
- nel caso riceva notifica dell'avvio di procedimenti penali (contro la PA e contro la pubblica fede) nei propri confronti deve darne immediata comunicazione al proprio Responsabile di Servizio e al Responsabile del Servizio Amministrativo, Trasparenza, Anticorruzione e Informatica.

I dipendenti devono altrettanto tempestivamente comunicare l'eventuale decreto di rinvio a giudizio o di archiviazione, nonché i provvedimenti conclusivi di ciascun grado di giudizio.

I suesposti obblighi di comportamento, introdotti con il PTPCT 2019/2021, sono diventati immediatamente prescrittivi ed efficaci. Tali misure, unitamente a tutte le altre inserite nel PTPCT, costituiscono modalità di eterointegrazione del Codice di comportamento dell'Ente e dei contratti individuali di lavoro del personale dipendente, dirigenziale e non dirigenziale. I dipendenti sono pertanto tenuti a rispettare i sopraesposti obblighi di comportamento che hanno assunto valenza e forza contrattuale. I Responsabili di Servizio, per parte loro, sono tenuti, sin dall'aggiornamento del presente Piano, ad assicurare la vigilanza ed il controllo sul corretto rispetto da parte dei dipendenti a loro assegnati di dette misure.

Per l'aggiornamento del Codice si seguirà l'iter procedurale valido per l'adozione, indicato dall'art. 54 c. 5 del D.Lgs. 165/2001 e nella deliberazione n.75/2013 "Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni" della CIVIT, ora ANAC, che prescrivono le seguenti fasi:

- procedura aperta alla partecipazione, con pubblicazione sul sito istituzionale di apposito avviso pubblico, con invito ai cd. stakeholders a far pervenire eventuali proposte e/o osservazioni entro il termine a tal fine previsto. Di tali proposte l'Amministrazione tiene conto in sede di predisposizione dell'aggiornamento;

- L'OIV è chiamato ad emettere parere obbligatorio, verificando che le modifiche e/o integrazioni apportate siano conformi a quanto prescritto dalle linee guida indicate dalla delibera 75/2013 della Civit – ora ANAC
- sia dalle successive indicazioni dell'ANAC, sino alla determinazione di quest'ultima n.12 del 28.10.2015.

Il Servizio Amministrativo, Trasparenza, Anticorruzione e Informatica dovrà altresì proporre, negli appositi atti programmatici, obiettivi di *performance* consistenti nel rigoroso rispetto dei doveri del codice di comportamento e nell'effettuare verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari.

Doveri di comportamento per i Responsabili di Servizio interessati da trasferimento o cessazione dal servizio

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, informa i Responsabili per i quali è prevista la cessazione del servizio per collocamento a riposo o trasferimento di porre in essere la necessaria cura e attenzione nella definizione delle procedure pendenti, nel rispettare termini e scadenze, nel fornire le necessarie indicazioni e istruzioni agli uffici, nell'assumere in sostanza tutte quelle iniziative organizzative, ispirate a criteri di corretta e sana amministrazione - da intendersi sia in senso amministrativo sia in senso contabile, poiché è responsabile della gestione delle risorse finanziarie assegnate, sia per la parte di entrata sia per la parte di spesa - al fine di scongiurare effetti negativi sulla funzionalità del servizio, assicurando il necessario e tempestivo passaggio di consegne, che dovrà essere adeguatamente formalizzato con apposita relazione da indirizzare al Segretario generale, al Sindaco e agli Assessori di riferimento.

Giova, infatti, fare presente, a titolo esemplificativo e di orientamento, che alcune attività e/o funzioni intestate ai Responsabili di servizio dall'art. 17 del vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 4 dd. 15.01.2014 e ss.mm.ii., risultano particolarmente significative in questa delicata fase della vita amministrativa del Comune; nello specifico, i Responsabili di servizio:

- *hanno la responsabilità, con autonomia operativa e ambiti di propria competenza, dell'ottimale gestione tecnica, finanziaria ed amministrativa delle risorse loro assegnate, per l'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti dagli organi politici, rispondendo, altresì, della legittimità, idoneità, efficienza, efficacia, economicità e validità delle prestazioni e del raggiungimento degli obiettivi programmati.*
- *Sono attribuiti ad essi tutti i compiti previsti dalla Legge e, nell'ambito della stessa, provvedono in particolare:*
 - a) all'attività propositiva, di collaborazione e supporto agli organi dell'ente, per quanto concerne la predisposizione degli atti di natura programmatica;*
 - b) alla definizione degli obiettivi che il personale loro assegnato dovrà raggiungere, con la gestione delle risorse assegnate, in relazione agli obiettivi strategici dell'Amministrazione, adottando gli atti necessari di loro competenza;*
 - c) ad effettuare la valutazione del personale assegnato ai propri servizi, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti;*
 - d) all'attribuzione, ad ogni servizio attivato all'interno del Servizio di competenza, delle necessarie risorse umane e materiali;*
 - e) alla documentazione, di norma a cadenza annuale, dei risultati dell'attività espletata nelle forme previste dalle metodologie vigenti;*
 - f) all'adozione, con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, delle determinazioni per l'organizzazione degli uffici e delle misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, fatte salve le relazioni sindacali;*
 - g) a proporre le risorse ed i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio al quale sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale;*

- h) *alla soluzione di conflitti di competenza, attiva e passiva, tra i dipendenti assegnati alla struttura da essi diretta;*
- i) *all'attuazione di quanto determinato nel Piano Risorse e Obiettivi di proprio riferimento. Tale piano costituisce riferimento per la valutazione della responsabilità e dei trattamenti economici accessori. Al termine di ogni esercizio il Responsabile di Servizio presenta una relazione nella quale dà conto del grado di coerenza tra gli obiettivi assegnati nel rispettivo PRO e l'attività svolta, dell'entità e del grado di soddisfacimento di tali obiettivi, nonché delle ragioni degli "scarti o scostamenti" eventualmente verificatisi e delle misure eventualmente adottate o che si intendono adottare o proporre per porvi rimedio;*
- j) *all'obbligo di riferire, periodicamente, al Sindaco o all'Assessore da questi delegato, sullo stato di avanzamento delle attività affidategli;*
- k) *agli ulteriori compiti loro attribuiti dalla legge, dallo Statuto, dai regolamenti e dagli indirizzi degli organi politici.*

Da queste coordinate normative e regolamentari così ricostruite è possibile trarne un dovere di diligenza professionale (di cui all'articolo 1176, co. 2 del cod. civ.), pienamente esigibile dalla figura del dirigente pubblico in ragione dell'ormai recepito fenomeno della contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Ne consegue, pertanto, che, oltre agli eventuali profili di responsabilità disciplinare in caso di violazione degli obblighi di servizio (e *tali sono quelli ivi trattati*), la conformità e/o adeguatezza dei comportamenti tenuti dai Responsabili ai criteri e alle indicazioni citate, e ai relativi richiami normativi, saranno oggetto di attento esame e valutazione da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione, le cui funzioni sono regolate nel già più volte richiamato Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione di G.C. n.4 dd. 15.01.2014.

Pantouflage – divieto svolgimento attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

La Legge 190/2012 ha introdotto un nuovo comma 16 ter all'art. 53 del D.lgs 165/2001 che prevede una limitazione della libertà negoziale per un periodo di tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, del dipendente che ha esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle Pubbliche Amministrazioni. In particolare, tali soggetti non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi con la Pubblica Amministrazione che sono il risultato dei poteri esercitati dall'ex dipendente. La norma si riferisce ai soli soggetti che per i poteri conferiti dall'amministrazione hanno potuto incidere sulla decisione oggetto dell'atto e che pertanto hanno avuto potere negoziale e decisionale. Il nuovo art. 53 prevede il divieto per i soggetti privati che hanno concluso contratti o incarichi professionali con ex dipendenti delle P.A. per i quali ricorrano le situazioni previste dallo stesso articolo, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i tre anni successivi.

La norma opera come requisito soggettivo alla partecipazione a procedure di affidamento. La misura viene attuata attraverso la richiesta di autocertificazione, da parte del soggetto privato / operatore economico, di non avere contratto o conferito incarichi di lavoro subordinato o autonomo a soggetti ex dipendenti della Pubblica Amministrazione che avevano potere (come sopra specificato), pena l'esclusione dalla gara e l'incapacità a contrattare e l'inserimento di apposita clausola contrattuale affinché la condizione permanga anche durante l'esecuzione del contratto.

Viene altresì attuata attraverso l'inserimento nei contratti di assunzione del personale di apposite clausole volte a limitare la capacità negoziale del dipendente nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

Rotazione del personale

La rotazione ordinaria è una basilare misura organizzativa con funzione di prevenzione da applicare nei confronti del personale addetto alle aree con più alto rischio di corruzione, per evitare che il consolidarsi di certe relazioni provochi distorsioni nella cura degli interessi generali (cfr. PNA 2019, allegato 2 “la rotazione ordinaria del personale”).

La misura è volta a ridurre il consolidamento di rischiose posizioni “di privilegio”, favorevoli a possibili situazioni di illegalità, improntate a collusione nella gestione diretta di determinate attività, correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimento e si relazioni sempre con gli stessi utenti. Consiste nell'alternanza tra più professionisti nell'assunzione di decisioni e nella gestione di procedure in determinate aree considerate a più elevato rischio di corruzione.

È opportuno che i criteri per la programmazione pluriennale della rotazione del personale che operano in settori ad alto rischio corruzione siano stabiliti dall'organo di indirizzo politico amministrativo, anche mediante integrazione degli atti organizzativi interni (es. Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi), su impulso del Servizio Amministrativo Trasparenza Anticorruzione e Informatica e partecipati alle Organizzazioni Sindacali.

In generale, la rotazione del personale rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale accrescendone conoscenze e preparazione professionale e favorire la progressione di carriera.

Per dar luogo alla rotazione mantenendo, al contempo, il buon andamento dell'azione amministrativa, è necessario prevedere:

- preliminare e continuativa formazione, in quanto garantisce la qualità delle competenze professionali dei dipendenti rendendo fungibile e più flessibile il personale;
- preliminare affiancamento finalizzato alla trasmissione delle conoscenze.

In ogni caso, la rotazione deve essere correlata:

- alla valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo;
- all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico (cfr. delibera ANAC n. 13/2015);
- all'infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento (l'infungibilità non può essere invocata nel caso si tratti di categorie professionali omogenee);
- alle fattispecie in cui la legge stabilisce che taluni soggetti debbano possedere un'abilitazione professionale e l'iscrizione al relativo albo;

e deve essere adottata:

- nel rispetto di eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati, soprattutto laddove le misure si riflettano sulla sede di servizio (si riferiscono, ad esempio, ai diritti sindacali, ai permessi ex L. n. 104/1992, ai congedi parentali di cui al D.Lgs. n. 151/2001);
- nel rispetto del principio di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa, garantendo la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività, specie quelle con elevato contenuto tecnico (si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa);
- tenuto conto dell'infungibilità derivante dall'appartenenza di categorie o professionalità specifiche (es. iscrizione in albi);
- utilizzando anche il criterio della rotazione funzionale, ovvero alternando le competenze e le responsabilità dei dipendenti nell'ambito di uno stesso ufficio o tra uffici diversi (es. alternanza pratiche / responsabilità dei procedimenti).

Laddove non sia possibile effettuare la rotazione, dovranno attuarsi misure alternative:

- modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra i dipendenti, evitando così l'isolamento di certe mansioni;

- trasparenza “interna” delle attività;
- corretta articolazione dei compiti e delle competenze, attribuendo a soggetti diversi compiti distinti (svolgere istruttorie e accertamenti, adottare decisioni, attuare decisioni, effettuare verifiche e controlli);
- estensione dei meccanismi di “doppia sottoscrizione” dei procedimenti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell’atto finale;
- 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);
- condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al soggetto istruttore, altro personale in modo che, ferma la unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni rilevanti per la decisione finale dell’istruttoria;
- 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.

Il Comune di Muggia, negli scorsi anni è stato interessato da alcuni collocamenti a riposo che, di fatto, hanno fatto sì che un terzo dei responsabili sia stato rinnovato.

Premesso che nel corso del 2023 sono cessate 3 figure di vertice dei servizi, anche per l’anno 2024, l’Ente sarà interessato da numerose collocazioni a riposo e cessazioni che interesseranno anche i responsabili di servizio.

Rotazione straordinaria

L’art. 16, c. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001, prevede come misura organizzativa la Rotazione Straordinaria, disponendo che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali “provvedono al monitoraggio delle attività, nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, svolte nell’ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi”.

La Rotazione Straordinaria, dunque, consiste in un provvedimento dell’amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l’immagine di imparzialità dell’amministrazione e con il quale viene stabilito il trasferimento di sede del dipendente o l’attribuzione di un diverso incarico.

Si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che, nell’area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare, siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo, al fine di tutelare l’immagine di imparzialità dell’amministrazione.

Per chiarire l’istituto della Rotazione straordinaria, l’ANAC ha adottato le linee guida n. 215/26.03.2019, le quali prevedono che i PTPCT devono contenere adeguate indicazioni operative e procedurali che possano consentirne la migliore applicazione.

Di seguito, dunque, si indicano le soluzioni operative e procedurali che il Comune di Muggia intende attuare.

AMBITO SOGGETTIVO

La misura della rotazione straordinaria si applica a coloro che hanno un rapporto di lavoro con l’Amministrazione, sia responsabili di servizio, sia dipendenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato o con contratto a tempo determinato, nonché ai titolari di incarichi amministrativi di vertice conferiti sulla base di un rapporto fiduciario.

AMBITO OGGETTIVO

Ai fini della individuazione delle “condotte di natura corruttiva” che impongono la procedura sulla valutazione della rotazione straordinaria, ai sensi dell’art. 16, c. 1, lettera l-quater, del D.Lgs. n. 165 del 2001, deve farsi riferimento all’elencazione dei reati di cui all’art. 7 della legge n. 69 del 2015, rubricato “Informazione sull’esercizio dell’azione penale per fatti di corruzione”: articoli 317 (concussione),

318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-bis (circostanze aggravanti), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 319-quater (induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 321 (pene per il corruttore), 322 (istigazione alla corruzione), 322-bis (Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), 346-bis (traffico di influenze illecite), 353 (turbata libertà degli incanti) e 353 bis (turbata libertà del procedimento di scelta del contraente) del codice penale.

Per tali fattispecie di reato, la procedura volta a valutare l'applicazione della Rotazione Straordinaria deve intendersi obbligatoria.

Per le residuali fattispecie di reato contro la P.A. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012), la procedura volta a valutare l'applicazione della Rotazione Straordinaria deve intendersi facoltativa.

TEMPISTICA

La procedura deve essere avviata con tempestività, non appena l'Amministrazione ha notizia dell'avvio di un procedimento penale e, dunque, dell'iscrizione nel Registro delle notizie di reato, di cui all'art. 335 c.p.p.

Al fine di garantire una conoscenza tempestiva dell'iscrizione, il Codice di Comportamento interno deve intendersi integrato nel seguente modo "i dipendenti che ricevano notifica dell'avvio di procedimenti penali (reati contro la PA e reati contro la fede pubblica) nei loro confronti devono darne immediata comunicazione al responsabile di servizio di appartenenza e al responsabile del servizio Amministrativo, Trasparenza, Anticorruzione e Informatica. I dipendenti devono altrettanto tempestivamente comunicare l'eventuale decreto di rinvio a giudizio o di archiviazione, nonché i provvedimenti conclusivi di ciascun grado di giudizio".

La procedura di valutazione sull'applicazione della Rotazione Straordinaria deve essere ripetuta nel tempo, tenuto conto degli intervenuti accertamenti compiuti dall'Autorità Giudiziaria (es. al momento della richiesta di rinvio a giudizio) e della gravità delle imputazioni.

PROCEDURA DI VALUTAZIONE

Ogni qual volta un Ufficio del Comune di Muggia riceva la notizia di un procedimento penale che coinvolga un soggetto titolare di un rapporto di lavoro con l'Amministrazione ne deve dare immediata comunicazione al RPCT che avvia (per i delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353bis del codice penale) o può avviare (per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del D.Lgs. n. 235 del 2012) la procedura di valutazione di applicazione della misura della Rotazione Straordinaria, attraverso le seguenti modalità:

Dipendente con funzioni dirigenziali

Informazione tempestiva al Sindaco e al responsabile del Servizio Amministrativo, Trasparenza, Anticorruzione e Informatica.

Il Sindaco, con il supporto del RPCT (nel merito dell'applicazione della normativa e delle misure di prevenzione della corruzione) e del Servizio Amministrativo, Trasparenza, Anticorruzione e Informatica (per gli adempimenti formali) procede ad instaurare il contraddittorio attraverso la convocazione del responsabile per l'apposita audizione. Il responsabile ha le seguenti facoltà: assistenza da parte di un avvocato di fiducia, presentazione memorie scritte.

Nelle more dell'espletamento della procedura, il Sindaco può disporre l'adozione di misure di tipo cautelare.

Il Sindaco, con il supporto del RPCT, tenuto conto di quanto emerso in sede di contraddittorio e dell'impatto sull'immagine dell'Amministrazione, valuta l'applicazione della misura della Rotazione Straordinaria e adotta il provvedimento finale.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del responsabile, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

Dipendente senza attribuzione di funzioni di Responsabile

Informazione tempestiva al responsabile di riferimento e al Servizio Amministrativo, Trasparenza, Anticorruzione e Informatica. Il responsabile competente, con il supporto del RPCT (nel merito dell'applicazione della normativa e delle misure di prevenzione della corruzione) e del responsabile del Servizio Amministrativo Trasparenza Anticorruzione e Informatica (per gli adempimenti formali) procede ad instaurare il contraddittorio attraverso la convocazione del dipendente per l'apposita audizione. Il Dipendente ha le seguenti facoltà: assistenza da parte di un avvocato di fiducia, presentazione memorie scritte.

Nelle more dell'espletamento della procedura, il responsabile competente può disporre l'immediata adozione di misure di tipo cautelare.

Il responsabile, con il supporto del RPCT, tenuto conto di quanto emerso in sede di contraddittorio e dell'impatto sull'immagine dell'Amministrazione, valuta l'applicazione della misura della Rotazione Straordinaria e adotta il provvedimento finale.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

DURATA

L'eventuale provvedimento di Rotazione Straordinaria, se adottato in seguito alla notifica dell'iscrizione nel Registro delle notizie di reato, decade decorso il termine di 2 anni, in mancanza di adozione, in tale intervallo temporale, del relativo decreto di rinvio a giudizio.

Alla scadenza del provvedimento di Rotazione Straordinaria, l'Amministrazione può, in ogni caso, valutare la proroga della misura in presenza di evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell'ufficio, in considerazione del discredito che l'Amministrazione stessa può ricevere da tale permanenza.

L'eventuale provvedimento di Rotazione Straordinaria, se adottato in seguito alla adozione del Decreto di Rinvio a Giudizio, perde efficacia se per il fatto è pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva e, in ogni caso, decorsi 5 anni dalla sua adozione, sempre che non sia intervenuta sentenza di condanna definitiva. In caso di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva, l'Amministrazione, sentito l'interessato, adotta i provvedimenti consequenziali nei dieci giorni successivi alla comunicazione della sentenza, anche a cura dell'interessato.

MISURE CAUTELARI

Nelle more dell'espletamento della procedura di valutazione della misura della Rotazione Straordinaria, può essere disposta l'immediata adozione di misure di tipo cautelare.

MISURE ALTERNATIVE IN CASO DI IMPOSSIBILITA'

In caso di impossibilità nel trovare un ufficio o una mansione di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire, che non siano però motivate da considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento.

Il ruolo del dipendente interessato dal procedimento penale può essere attribuito ad altro dipendente.

Per i dirigenti apicali che non siano dipendenti dell'Amministrazione, può essere prevista la revoca dell'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro a tempo determinato. L'ANAC vigila sulla introduzione di tali indicazioni e sull'attuazione della rotazione straordinaria.

Verifica dei conflitti di interesse anche potenziali – obbligo astensione in caso di conflitto di interessi.

La preventiva individuazione e gestione del conflitto di interessi è un'importante misura anticorruzione, nonché espressione del principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

La legge anticorruzione ha introdotto la fattispecie del conflitto di interessi nell'art. 6 bis della Legge sul procedimento amministrativo n. 241/90, ai sensi del quale *“il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti procedurali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale.”* L'ANAC, con l'orientamento n. 95 del 7.10.2014, ha espresso l'avviso secondo cui *“l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni”* ed il medesimo principio è stato espresso nell'Orientamento n. 78 del 23.09.2014.

Nel settore pubblico il conflitto di interessi si configura nelle situazioni in cui un interesse secondario di carattere personale del funzionario pubblico interferisca o potrebbe tendenzialmente interferire con l'interesse primario della collettività, inficiando l'abilità ad agire in conformità con i suoi doveri e responsabilità.

L'OCSE ([Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico](#)) ha identificato tre tipi di conflitti di interessi:

- un conflitto di interessi reale che implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubbliche;
- un conflitto di interessi apparente che esiste quando sembra che gli interessi privati di un funzionario pubblico possano influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi, ma, di fatto, non è così;
- un conflitto potenziale di interessi che si verifica quando un funzionario pubblico abbia interessi privati che potrebbero far sorgere un conflitto di interessi nel caso in cui il funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità specifiche ufficiali.

In linea di massima, si possono individuare (cfr. Massimo Di Rienzo) le seguenti relazioni sociali ed economiche che possono sottendere una situazione di conflitto:

- Relazioni “ambigue” DONI, REGALI, ALTRE UTILITÀ’;
- Relazioni “finanziarie” RAPPORTI FINANZIARI, CREDITI O DEBITI;
- Relazioni “politiche” APPARTENENZA A PARTITI, ASSOCIAZIONI O ORGANIZZAZIONI;
- Relazioni “amicali” AMICIZIA, GRAVE INIMICIZIA;
- Relazioni “familiari/affettive” CONIUGIO, CONVIVENZA, PARENTELA O AFFINITÀ’;
- Relazioni di “rappresentanza” TUTORAGGIO, CURA, PROCURA O AGENZIA;
- Relazioni “professionali” COLLABORAZIONE CON SOGGETTI PRIVATI;
- Relazioni “professionali future” PANTOUFLAGE o REVOLVING DOORS;
- Relazioni “extra-istituzionali” INCARICHI D'UFFICIO O EXTRA-ISTITUZIONALI.

Il [codice di comportamento](#) delle pubbliche amministrazioni D.P.R. n. 62 del 16.04.2013 prevede la disciplina dell'astensione in due fattispecie:

- quella di cui all'art. 6 (cui corrisponde la specificazione dell'art. 4 del Codice di comportamento aziendale) secondo la quale il dipendente informa per iscritto il dirigente dell'ufficio a cui viene assegnato di tutti i rapporti, diretti e indiretti, di collaborazione con

oggetti privati, in qualunque modo retribuiti, che lo stesso abbia o abbia avuto nei tre anni precedenti. Il dipendente deve astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività nel caso di situazioni di conflitto, anche potenziale.

- quella di cui all'articolo 7 (cui corrisponde la specificazione dell'art. 5 del Codice di comportamento aziendale) secondo la quale il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere i propri interessi diretti e indiretti o nel caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il dirigente responsabile.

Le Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del SSN, emanate dall'ANAC con deliberazione n. 358 del 29.03.2017, hanno ulteriormente distinto tra:

- conflitto di interessi diretto, ovvero che comporta il soddisfacimento di un interesse del soggetto tenuto al rispetto del Codice;
- conflitto di interessi indiretto, ovvero che attiene a entità o individui diversi dal soggetto tenuto al rispetto del Codice ma allo stesso collegati.

Il rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse viene facilitato dalla diffusione di apposita modulistica contenente le dichiarazioni relative alle fattispecie previste dai Codici di comportamento da utilizzare in caso anche di solo potenziale sussistenza di un conflitto.

Il sistema di verifica dei conflitti e di astensione si articola nell'ente attraverso le seguenti fasi:

- compilazione del modello da parte dei dipendenti che si trovino in una delle situazioni di conflitto identificate dal codice in relazione alle pratiche trattate;
- nel caso dell'articolo 6 il dipendente deve astenersi autonomamente ed il dirigente deve soltanto prenderne atto;
- nel caso dell'art. 7 la verifica del conflitto e la decisione sull'astensione viene presa dal competente Responsabile di servizio che si pronuncia in calce alla dichiarazione circa la sussistenza del conflitto e, in caso positivo, indica come superarlo (ad es. astensione da parte del dipendente e/o avocazione della pratica da parte del dirigente);
- trasmissione di copia della dichiarazione completa della decisione al RCPT.

Per quanto riguarda le misure da adottare, in primo luogo in via preventiva si dovrà sottoporre in visione ai nuovi assunti gli articoli del Codice di comportamento sopra indicati, chiedendone la sottoscrizione e di chiedere la dichiarazione di insussistenza del conflitto a coloro che vengono trasferiti da un ufficio ad un altro.

Un'altra misura preventiva sarà costituita dall'inserimento nelle premesse dei provvedimenti della seguente dicitura: *“attestato che illa sottoscritto/a non versa in situazione di conflitto d'interesse alcuno in relazione alla procedura in oggetto, ai sensi dell'art. 6 bis l. 241/90 e s.m.i., dell'art. 7 D.P.R. 62/2013;”*. Qualora i provvedimenti abbiano ad oggetto l'affidamento di appalti e di concessioni, anche nella fase esecutiva, la dicitura da inserire dovrà essere integrata come segue: *“attestato che illa sottoscritto/a non versa in situazione di conflitto d'interesse alcuno in relazione alla procedura in oggetto, ai sensi dell'art. 6 bis l. 241/90 e s.m.i., dell'art. 7 D.P.R. 62/2013, nonché dell'art. 42 D.lgs. 50/2016;”*.

Al fine di fornire l'evidenza delle norme da cui si origina l'obbligo di astensione per conflitto di interessi, si rappresentano di seguito le diverse previsioni normative regolanti la materia, distinte per gruppi di argomenti.

- Conflitto di interessi relativamente all'assegnazione presso l'ufficio:

▲ DPR n. 62/2013:

- ▲ Art. 4, c. 6: *“Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza”*.
- ▲ Art. 5: *“Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di*

interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati.

Il pubblico dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tale fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera”.

- **Art. 6:** “Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;

b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici”.

- **Art. 13, c. 3:** “Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio. Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge”

- **D.Lgs. n. 165/2001, art. 35 bis:** “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.

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

- **Conflitto di interesse relativamente a singole pratiche:**

• **DPR n. 62/2013:**

- **Art. 7:** “Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza”.

- **Art. 14, c. 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”.*

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”.

- **L. n. 241/1990, art. 6 bis:** *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”;*

• **D.Lgs. n. 50/2016, art. 42:** *“Le stazioni appaltanti prevedono misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. Si ha conflitto d’interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l’obbligo di astensione previste dall’articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.*

Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.

Le disposizioni dei commi da 1, 2 e 3 valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici.

La stazione appaltante vigila affinché gli adempimenti di cui ai commi 3 e 4 siano rispettati”.

Ulteriori documenti utili emanati da ANAC sono i seguenti:

- parere del 25.02.2015 da cui è scaturito l’orientamento n. 6/2015
- linee guida n. 5, di attuazione del d.lgs n. 50 del 18.04.2016, recanti *“Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici”*, approvate dal Consiglio dell’Autorità con delibera n. 1190 del 16.11.2016 e aggiornate al d.lgs n. 56 del 19.04.2017 con deliberazione del Consiglio n. 4 del 10.01.2018;
- delibera n. 494 del 05.06.2019 *“Linee guida n. 15”* recanti *“Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici”*.

- Codice di comportamento del Comune di Muggia approvato con delibera di Giunta comunale n. 32 dd. 05.03.2014;

Art.6“Obbligo di astensione”:

- 1. Il dipendente comunica per iscritto al proprio dirigente/responsabile, la necessità di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, di affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, nonché degli altri soggetti indicati nell'art.8 del Codice Generale. Nella comunicazione il dipendente deve indicarne obbligatoriamente le ragioni dell'astensione.*
- 2. La comunicazione di cui al comma 1 va presentata al responsabile/dirigente non appena le cause di astensione siano conosciute o conoscibili, in base all'ordinaria diligenza, dal dipendente stesso.*
- 3. Sull'astensione del dipendente decide il responsabile/dirigente del servizio di appartenenza, il quale, esaminate le circostanze e valutata espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione, deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte dello stesso dipendente e cura la tenuta e l'archiviazione di tutte le decisioni adottate. Della decisione assunta il responsabile/dirigente dà riscontro al Segretario Generale in qualità di responsabile per la prevenzione della corruzione.*

Nel caso in cui il responsabile/dirigente decide sulla non necessità di astensione del dipendente quest'ultimo è sollevato dalla responsabilità per la mancata astensione.

Sull'astensione dei responsabili/dirigenti decide il Responsabile per la prevenzione della corruzione, il quale cura la tenuta e l'archiviazione dei relativi provvedimenti.

Attività ed incarichi extra istituzionali dei propri dipendenti

La possibilità per i dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti pubblici o privati è regolata dalle disposizioni dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001, come modificato dalla L. n. 190/2012, che prevede un regime di autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che tengano conto della specifica professionalità e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò allo scopo di evitare che le attività extra istituzionali impegnino eccessivamente il dipendente a danno dei doveri d'ufficio o che possano interferire con i compiti istituzionali.

In particolare, l'Amministrazione è tenuta a pubblicare tempestivamente in Amministrazione Trasparente gli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico e a comunicare gli stessi dati al Dipartimento di Funzione Pubblica (Anagrafe delle Prestazioni).

L'Amministrazione nel concedere le autorizzazioni di cui al presente paragrafo, dovrà riservare particolare attenzione alla valutazione dell'insussistenza del conflitto di interesse.

Conferimento di incarichi e attribuzione di funzioni dirigenziali

Di seguito si riporta un elenco delle norme di riferimento e alcune delle misure previste in relazione alle norme sotto riportate.

Articolo 35 bis, comma 1 lettera b, del D.lgs n. 165/2001, "Prevenzione del fenomeno della corruzione nelle assegnazioni agli uffici"

"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:

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."

Articolo 3, comma 4, del D.lgs n. 39/2013 "Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione"

“4. Nei casi di cui all'ultimo periodo dei commi 2* e 3*, salve le ipotesi di sospensione o cessazione del rapporto, al dirigente di ruolo, per la durata del periodo di inconferibilità, possono essere conferiti incarichi diversi da quelli che comportino l'esercizio delle competenze di amministrazione e gestione. È in ogni caso escluso il conferimento di incarichi relativi ad 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, di incarichi che comportano esercizio di vigilanza o controllo. Nel caso in cui l'amministrazione non sia in grado di conferire incarichi compatibili con le disposizioni del presente comma, il dirigente viene posto a disposizione del ruolo senza incarico per il periodo di inconferibilità dell'incarico.

*2. Ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, l'inconferibilità di cui al comma 1 ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità degli incarichi ha la durata di 5 anni.

*3. Ove la condanna riguardi uno degli altri reati previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, l'inconferibilità ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità ha una durata pari al doppio della pena inflitta, per un periodo comunque non superiore a 5 anni.”

Articolo 4 del D.lgs n. 39/2013 “Inconferibilità di incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati”

“1. A coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;
- b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;
- €) gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici che siano relativi allo specifico settore o ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento.”

Articolo 7 del D.lgs n. 39/2013 “Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale”

“1. A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico, ovvero nell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione, oppure siano stati presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione ovvero da parte di uno degli enti locali di cui al presente comma non possono essere conferiti:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice della regione;
- b) gli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale;
- c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale;
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale.

2. A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente

o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;
- b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera a);
- c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.

3. Le inconferibilità di cui al presente articolo non si applicano ai dipendenti della stessa amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che, all'atto di assunzione della carica politica, erano titolari di incarichi.

Per la verifica del rispetto delle norme sopra riportate, ai soggetti a cui sono assegnate le funzioni dirigenziali viene richiesta, all'atto della nomina, la dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità, la quale dovrà essere aggiornata ogni anno. Nel caso in cui prima della scadenza della dichiarazione precedente intervenga una causa di incompatibilità la stessa deve essere tempestivamente comunicata.

Articolo 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 modificato dall'articolo 6 del d.l. n. 90/2014 convertito con modificazioni dalla l. n. 114 /2014. "Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni"

"È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del [decreto legislativo n. 165 del 2001](#), nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del [decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 30 ottobre 2013, n. 125](#). Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia."

Onde assicurare il rispetto del divieto in questione, vige la seguente direttiva rivolta agli uffici competenti: "Nel bandire le procedure comparative per gli incarichi di studio e consulenza gli avvisi riporteranno quale condizione per l'ammissione alla partecipazione la non sussistenza dello stato di quiescenza nell'ambito del periodo relativo alla prestazione contrattuale."

In linea con le direttive dei precedenti piani, nei contratti individuali stipulati già dal 2015 con i dirigenti è stata inserita una dichiarazione sostitutiva attestante la non sussistenza dello stato di quiescenza. Analoga dichiarazione deve essere inserita nei contratti relativi ad incarichi di studio e consulenza.

Sulle dichiarazioni acquisite si effettueranno i controlli a campione, per i soggetti nati prima del 1970, secondo le regole generali anche tramite la consultazione delle banche dati di altri enti.

Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

L'articolo 35 bis, comma 1 lettere a) e c), del D.lgs n. 165 /2001, "prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni" prevede 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) omissis (vedi paragrafo sopra);
- 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."

Onde assicurare il rispetto della predetta norma cogente, si stabilisce la seguente direttiva rivolta alle strutture dell'ente che si trovino nella situazione di nominare commissioni di concorso, di selezione o di gara:

"Deve essere richiesta ai partecipanti alle commissioni di concorso, selezione o gara, la sottoscrizione delle singole dichiarazioni sostitutive circa l'insussistenza di condanne, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale. A fini di agevolazione verrà messo a disposizione un modulo di dichiarazione sostitutiva formulato centralmente."

Sulle dichiarazioni gli uffici dovranno effettuare controlli a campione tramite la consultazione del casellario.

Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. Whistleblower)

La materia introdotta nel pubblico impiego con la legge anticorruzione mediante l'art. 54 bis del decreto legislativo n. 165/2001 sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, è stata riformata con la Legge n. 179 del 30.11.2017 in vigore dal 29.12.2017 e da ultimo con il D.lgs. n. 63 del 15.03.2023, che ha rafforzato la tutela del dipendente sia ampliando il novero dei soggetti che possono essere protetti per le segnalazioni e le denunce, sia individuando in maniera chiara i diversi possibili canali di segnalazione e le rispettive condizioni di accesso.

L'istituto del whistleblowing è volto a garantire tutela da possibili ritorsioni a coloro che denunciano violazioni di specifiche normative nazionali e dell'Unione Europea (illeciti civili, amministrativi, penali e contabili), che si sono verificate all'interno dell'Ente e di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

A seguito del D.lgs. 63/2023 possono accedere alla tutela garantita dall'istituto in esame:

- personale dipendente;
- lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso l'Ente;
- liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso il Comune di Muggia;
- volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso il Comune di Muggia;
- persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo e vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso l'Ente.

A tutti i soggetti sopra elencati la tutela si applica non solo se la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica avvenga in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche durante il periodo di prova e anteriormente alla costituzione del rapporto giuridico. Il decreto legislativo, infatti, specifica che la tutela si applica anche:

- quando i rapporti giuridici non sono ancora iniziati, se le informazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
- durante il periodo di prova;

- successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso dello stesso rapporto giuridico (art. 3, co. 4).

Le segnalazioni possono essere indirizzate al Responsabile anticorruzione del Comune di Muggia, con una delle seguenti modalità atte a garantire la riservatezza del segnalante:

- a mezzo dell'Ufficio Protocollo del Comune con busta chiusa indirizzata al Responsabile Anticorruzione avente ad oggetto soltanto la dicitura "RISERVATA – PERSONALE";
- a mezzo del servizio postale o tramite posta interna, con l'indicazione "RISERVATA – PERSONALE" apposta sulla busta chiusa;

oppure

- direttamente all'ANAC, all'indirizzo di posta elettronica whistleblowing@anticorruzione.it
- all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile (Corte dei Conti) come previsto dall'articolo 54 bis del d. lgs n. 165/2001, come modificato dalla l. n. 179/2017.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile, la stessa verrà inviata direttamente all'ANAC all'indirizzo di posta elettronica whistleblowing@anticorruzione.it.

Per la segnalazione è richiesto l'utilizzo dell'apposito modulo, predisposto sulla base del fac-simile fornito dall'ANAC, disponibile, unitamente alle presenti indicazioni procedurali, nel sito istituzionale dell'ente nella sezione "Amministrazione/Documenti e dati/Modulistica/Prevenzione della Corruzione - Segnalazione Condotte Illecite"

Restano ferme le ulteriori misure in fatto di riservatezza sia all'atto della ricezione sia nella gestione e conservazione delle segnalazioni:

- la conservazione della nota in busta chiusa sigillata con il numero di protocollo apposto sulla busta;
- l'utilizzo di codici sostitutivi dei dati identificativi del/la denunciante quale l'indicazione, nell'ambito della protocollazione in apposita sezione del titolare (sottofondamentale "Whistleblowing), di un numero progressivo di arrivo abbinato alla segnatura di Protocollo Generale, senza indicare il nominativo del segnalante.

Dal punto di vista della procedura da seguire, il Responsabile esamina preliminarmente l'attendibilità e la complessità dei fatti segnalati e decide se avviare un'istruttoria da condurre personalmente o, se ritenuto opportuno, nominando un gruppo di lavoro del quale avvalersi per gli accertamenti istruttori. Nel gruppo di lavoro predetto, composto da non più di 3 persone, saranno presenti preferibilmente soggetti esperti sulla materia a cui i fatti si riferiscono e comunque estranei all'ambito in cui gli illeciti o le irregolarità avrebbero avuto luogo e non facenti parte dell'ufficio procedimenti disciplinari.

I componenti del gruppo sono tenuti agli stessi obblighi di riservatezza che fanno capo al Responsabile.

La segnalazione è gestita dal Responsabile che effettuerà le sue valutazioni in ordine all'archiviazione della segnalazione o al suo invio a uno tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto, Ufficio procedimenti disciplinari, Autorità Giudiziaria, Corte dei Conti, ANAC, Dipartimento della Funzione pubblica. La tutela della riservatezza, che costituisce il presupposto perché il segnalante non sia esposto ad azioni discriminatorie, è garantita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni e, nell'ambito di un eventuale procedimento disciplinare, la sua identità non potrà essere rivelata senza il suo consenso. La segnalazione è comunque sottratta all'accesso previsto dall'art. 22 e seguenti della l. n. 241/1990 e successive modificazioni.

Formazione

ANTICORRUZIONE: STRUMENTI FORMATIVI

La normativa anticorruzione assegna un importante valore alle azioni formative rivolte ai dipendenti. Attraverso le attività di formazione si vogliono trasmettere i contenuti inerenti la materia (formazione contenutistica) ma soprattutto si intende diffondere il senso dell'etica che sta alla base del corretto agire e di qualsiasi azione preventiva (formazione valoriale), passando da un concetto di "prevenzione della corruzione" adottando in suo luogo la "promozione dell'integrità pubblica".

Permane l'importanza per ogni Pubblica Amministrazione di dotarsi di un programma strutturato di attività formative sui temi in parola. In particolare ha richiamato l'attenzione sulla necessità di integrare i contenuti inerenti la materia (formazione contenutistica) con contributi rivolti a sviluppare nel personale il senso dell'etica pubblica che sta alla base del corretto agire e di qualsiasi azione preventiva (formazione valoriale), passando da un concetto di "prevenzione della corruzione" a "promozione dell'integrità pubblica".

Anche l'ANAC nel PNA 2022, sostanzialmente confermato nell'aggiornamento del 2023, sostiene che "se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi".

Non è inoltre casuale che tali indirizzi siano stati inseriti nel D.L. 30 aprile 2022 n. 36 "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", successivamente convertito con modificazioni dalla Legge 29 giugno 2022 n. 79 prevedendo specifici obblighi formativi rivolti a determinati gruppi di dipendenti mediante una modifica all'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Sostenere con la formazione una "corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione, tra l'altro, contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non viene intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma venga considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese" (cfr. PNA 2022 – pag.23 - Parte generale - Programmazione e monitoraggio PIAO E PTPCT).

Tali principi vengono assunti dal Comune di Muggia quali basi per l'aggiornamento delle attività formative rivolte al proprio personale.

Nel programmare adeguati percorsi di formazione, occorre tenere presente una strutturazione su due livelli:

- un livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- un livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Il RPCT avrà il compito di promuovere percorsi formativi in materia di legalità in collaborazione con altre autorità, compatibilmente con l'emergenza sanitaria in atto.

Per quanto attiene alla formazione obbligatoria stabilita dalla Legge n. 190/2012, nel corso dell'anno 2023 la formazione erogata ai Responsabili di Servizio ha riguardato:

- etica ed integrità
- i contenuti dei codici di comportamento
- i contenuti del PTPC
- il processo di gestione del rischio
- Procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture

- Personale alle dipendenze della pubblica amministrazione: in particolare le responsabilità del dipendente pubblico (responsabilità disciplinare, responsabilità amministrativo-contabile e quella contabile in senso stretto, responsabilità penale)

- Antiriciclaggio

Il RPCT ripropone di seguito, anche per l'anno 2024, i moduli tematici attinenti le aree di attività individuate per legge come quelle a più elevato rischio di corruzione amministrativa:

- Etica, integrità, legalità e trasparenza: tipologie di accesso (accesso documentale, accesso civico semplice e accesso generalizzato), rapporti con il diritto alla riservatezza
- Codice di comportamento dei dipendenti pubblici
- Procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture
- Fase dell'esecuzione dei contratti di appalto
- Concessioni di benefici e vantaggi economici
- Personale alle dipendenze della pubblica amministrazione: in particolare le responsabilità del dipendente pubblico (responsabilità disciplinare, responsabilità amministrativo-contabile e quella contabile in senso stretto, responsabilità penale) al fine di consentire:
 - un aggiornamento costante, in ragione dell'evoluzione normative e giurisprudenziale;
 - la formazione ad un numero sempre maggiore di dipendenti.

L'Ufficio Risorse Umane dovrà anche valutare la programmazione di percorsi di aggiornamento e formativi in house e favorire la formazione dei dipendenti anche in settori diversi da quelli di appartenenza, per agevolare la misura della rotazione, laddove possibile.

Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dal Comune di Muggia

Il "Dipartimento Servizi Finanziari, Tributi, Partecipazioni, Attività Economiche" provvede agli obblighi di diretta pertinenza pubblicando, sul sito istituzionale nella sezione amministrazione trasparente, i dati sulle società controllate, partecipate e vigilate previsti in materia di trasparenza dall'art. 22 del d.lgs n. 33/2013, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2017, e a sensibilizzare le società partecipate e controllate al rispetto degli adempimenti previsti in materia di prevenzione della corruzione ai sensi delle specifiche norme del d.lgs n. 231 del 2001. L'ufficio, in relazione alla normale attività prevista dal Regolamento sui controlli delle Società Partecipate del Comune di Muggia e dal d.lgs n.33/2013 citato, monitora e incentiva l'applicazione della L. n. 190/2012 "anticorruzione" da parte di tutti gli organismi partecipati di cui al Testo Unico sulle Società Partecipate d.lgs n. 175/2016 che rientrano nel perimetro di consolidamento del bilancio dell'ente previsto dal d.lgs n. 118/2011. Verifica, inoltre, il rispetto delle previsioni normative in materia di anticorruzione, con riferimento alla nomina del Responsabile ed all'aggiornamento dei piani triennali anticorruzione, di cui al d.lgs n. 231/2001. Infine, sul piano sostanziale, procede, nei riguardi delle società in oggetto, all'accertamento dei rapporti di debito e credito reciproci e alla corretta rappresentazione degli stessi nei documenti di programmazione adottati.

B) LE ULTERIORI MISURE DI CARATTERE GENERALE

Nel prevedere le azioni per il trattamento del rischio si è messo in evidenza come le seguenti misure, seppure facoltative, siano di carattere generale e quindi applicabili in maniera trasversale alla maggior parte delle attività e/o procedimenti.

Incarichi ex art. 110 TUEL

Con la determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015 e, successivamente, la Determinazione ANAC n. 831 del 03.08.2016, con cui è stato approvato il Piano Nazionale Anticorruzione, è stata rilevata la

necessità di verificare le nomine e gli incarichi rientrando tale ambito tra le aree di rischio. In tale categoria vi rientrano, tra le altre, le nomine e gli incarichi derivanti dalle procedure selettive di cui all'art. 110, commi 1 e 2, del TUEL. In caso di indizione di procedure selettive di cui all'art. 110, commi 1 e 2, del TUEL, l'Amministrazione Comunale, oltre a rispettare le vigenti norme di legge di finanza pubblica e di quelle sue proprie regolamentari (regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi), si attiene ai criteri di seguito indicati dalla giurisprudenza ordinaria e da quella contabile. La Corte di Cassazione (cfr. ex plurimis Cass. 9814/2008, Cass. 21700/2013) ha chiarito che è necessario e sufficiente, perché le selezioni siano legittime, che vengano rispettati i criteri generali della correttezza e della buona fede e che per garantire ciò, eliminando il rischio di scelte arbitrarie e del tutto sganciate da parametri di trasparenza, l'esercizio del potere di conferimento degli incarichi dirigenziali:

- 1) È procedimentalizzato;
- 2) Implica valutazioni comparative;
- 3) Richiede la partecipazione degli interessati al procedimento;
- 4) Comporta la necessità dell'esternazione dei motivi della scelta eseguita.

La Corte di Cassazione, inoltre, con la recente sentenza 15 gennaio 2020, n. 712, ha chiarito che la natura fiduciaria di un incarico conferito da una pubblica amministrazione nell'ambito del rapporto di impiego pubblico contrattualizzato non esclude che, in ragione dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, l'Amministrazione espliciti le ragioni, sia pur fiduciarie, della scelta. Ai sensi dell'art. 19, c. 6 del D.Lgs. n. 165/2001, infatti, le amministrazioni possono assegnare incarichi dirigenziali a contratto non solo dopo aver dimostrato l'assoluta ed irrimediabile carenza di professionalità nei ruoli, ma soprattutto specificando che gli incarichi a contratto "sono conferiti, fornendone esplicita motivazione". Pertanto, il conferente ha la discrezionalità di scegliere il candidato ritenuto maggiormente idoneo sulla base di una motivata ed esplicitata indicazione delle ragioni per la quale viene individuato. In relazione agli incarichi di cui all'art. 110, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 267/2000, il previo avviso deve prescrivere, per l'accesso a tale posizione, non solo i generali e comuni requisiti di accesso propri della categoria giuridica D del vigente ordinamento professionale, ma quelli propri di una professionalità evoluta e specializzata. Si osserva che la stessa giurisprudenza formatasi in materia ha, a più riprese, affermato che, ai fini del conferimento d'incarichi dirigenziali o di alta specializzazione professionale di cui all'art. 110 del TUEL (D.Lgs. n. 267/2000), non è assolutamente sufficiente il mero possesso del diploma di laurea e di un'esperienza professionale almeno quinquennale in posizione giudica accessibile con il titolo di laurea (categoria D), ma occorrono ulteriori e specifici elementi di concreta specializzazione. A tal proposito, infatti, si segnalano due recenti pronunce intervenute in materia: la prima formata ad opera del Giudice del lavoro presso il Tribunale di Pavia, il quale, con sentenza n. 169 del 9.6.2017, ha deciso che il vigente ordinamento considera necessario che le amministrazioni locali subordinino gli incarichi a contratto alle tre tipologie di professionalità che i dirigenti o le alte professionalità «esterni» debbono possedere, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del dlgs. n. 165/2001, ovvero:

- a) esperienza maturata per almeno cinque anni in posizioni dirigenziali o di alta specializzazione;
- b) particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio nelle pubbliche amministrazioni, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza;
- c) provenienza da settori della ricerca universitaria e scientifica e della docenza universitaria.

Dunque, ai fini del legittimo conferimento degli incarichi a contratto, non è sufficiente la mera anzianità di cinque anni in posizioni che potenzialmente consentano di accedere alla dirigenza mediante concorsi: infatti, in questo caso, la specializzazione professionale non sarebbe «particolare», ma ordinaria, posseduta da chiunque possa vantare un'anzianità di servizio di cinque anni maturati in posizione giuridica riferibile alla categoria D. La seconda pronuncia alla quale si fa cenno, inoltre, omologa, peraltro, alla precedente citata del Tribunale di Pavia, è stata resa dalla Sezione Giurisdizionale della Lombardia della Corte dei Conti, la quale, con sentenza di condanna per danno

erariale n. 91 del 22.6.2017, ha affermato il principio per il quale sia da ritenersi illegittima l'assunzione di un dirigente o di un funzionario di elevata specializzazione a contratto per la mancanza congiunta del requisito della specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza (categoria D). In altri termini, afferma la Corte, non sono sufficienti la specializzazione postuniversitaria e le pubblicazioni scientifiche, in mancanza di una concreta esperienza come funzionario e, viceversa, la sola esperienza quinquennale di funzionario direttivo, in mancanza di una specifica specializzazione professionale, conduce ad una evidente assunzione illegittima con correlato danno erariale per l'ente che vi proceda. Inoltre, sempre ad avviso della giurisprudenza contabile (Corte dei Conti Sezione di controllo per il Lazio, deliberazione 5 dicembre 2018, n. 73), è opportuno aggiungere che la facoltà di affidare temporaneamente funzioni dirigenziali a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali rappresenta una deroga al reclutamento fisiologico di dirigenti a tempo indeterminato con la procedura selettiva del concorso pubblico, cui consegue l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato con il dirigente incaricato. L'assunzione a contratto, dunque, è una deroga speciale, da motivare espressamente in relazione all'impossibilità di fare fronte a fabbisogni immediati di professionalità, non risolvibili con il personale in servizio, che per altro devono soggiacere ad una dimostrata e preventiva verifica dell'indisponibilità oggettiva di personale interno idoneo all'efficace svolgimento delle funzioni da assegnare, il che presuppone in punto di logica la previa individuazione delle caratteristiche di tali funzioni e sul piano procedurale l'infruttuoso esperimento di procedure volte ad offrirne in primis e distintamente la disponibilità ai dirigenti di ruolo. Al momento tale figura non è presente all'interno della struttura dell'Ente.

Rispetto degli obblighi di servizio

All'interno del complesso impianto normativo in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza una particolare attenzione è sempre stata dedicata alle tematiche relative alla gestione del personale e agli obblighi di servizio. Le varie edizioni del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), infatti, hanno da sempre posto l'accento sulla materia, da un lato prescrivendo l'adozione di misure obbligatorie per alcuni temi (aree di rischio) e, dall'altro, invitando le Amministrazioni a dare spazio all'analisi del contesto interno nello svolgimento della valutazione dei rischi finalizzata all'individuazione di misure specifiche da costruire su misura per ciascun Ente. Tali aspetti sono rilevanti al fine di perseguire il benessere organizzativo e il rispetto delle comuni regole organizzative. Come già ribadito, il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, comprensivo delle situazioni in cui venga in evidenza un cattivo funzionamento o malfunzionamento dell'amministrazione. Con tali premesse, in questa sede, si intende porre l'attenzione sull'adempimento degli obblighi di servizio, categoria ampia che ricomprende anche gli obblighi relativi alle modalità di gestione delle attestazioni di presenze e assenze. La tematica in questione riveste una particolare importanza in considerazione del fatto che essa costituisce un tassello essenziale per la corretta e funzionale organizzazione degli uffici nell'ottica del buon andamento complessivo dell'Amministrazione. L'assolvimento degli obblighi che la legge pone in capo ai singoli dipendenti pubblici assume, inoltre, una dimensione etica che si riverbera sulla credibilità che l'Ente ha agli occhi dei cittadini nell'adempimento dei propri compiti istituzionali.

Fase esecutiva contratti pubblici

La procedura ad evidenza pubblica si conclude con l'aggiudicazione a seguito della quale termina la fase pubblicistica della gara. Ha, allora, inizio la fase, tipicamente privatistica, che dalla stipulazione del contratto prosegue con l'esecuzione del rapporto contrattuale tra stazione appaltante e aggiudicatario.

La fase dell'esecuzione del contratto risulta essere quella più critica, poiché meno soggetta ai paradigmi della trasparenza e dei controlli, perciò estremamente vulnerabile a influenze esterne di matrice corruttiva, che si concretizzano attraverso l'uso improprio delle proroghe e dei rinnovi o

attraverso un ricorso incontrollato al novero dei subcontratti. In tal senso, appare particolarmente evocativo e condivisibile l'apprezzamento secondo cui «le autorità aggiudicatrici sembrano dimenticarsi del contratto dopo averlo firmato e raramente controllano le prestazioni di un appaltatore». La manipolazione di tipo corruttivo della fase dell'esecuzione dei contratti pubblici può rivelarsi attraverso negoziazione di contratti aggiudicati o mediante le varianti in corso d'opera, che possono modificare, anche in maniera sostanziale, il contenuto del contratto, vanificando talvolta l'intera fase ad evidenza pubblica. Nella fase dell'esecuzione del contratto la corruzione si configura come un abuso di una posizione privilegiata da parte dell'impresa aggiudicataria, nel quale la tangente è differita nel tempo e si rappresenta attraverso i meccanismi di proroga dell'esecuzione, dovuti a imperfezioni originarie del bando o a contingenze imprevedibili, che rendono necessaria la rinegoziazione delle condizioni inizialmente pattuite. In tal contesto assume un ruolo fondamentale all'interno dell'iter realizzativo dell'appalto, il RUP vero e proprio «Project Manager», incaricato di fornire impulso al processo di affidamento (prima) e di esecuzione (dopo) della commessa pubblica. La capacità richiesta, infatti, non è solamente tecnica ma propositiva ed organizzativa, e ciò al fine di garantire che l'intero ciclo dell'appalto sia condotto in modo unitario, nel rispetto dei costi e dei tempi preventivati, garantendo la qualità della prestazione ed il controllo dei rischi. Con l'aggiornamento 2024/2026, tale tematica viene ulteriormente approfondita, anche alla luce dell'entrata in vigore del D.lgs. 36 del 31.03.2023 recante il nuovo codice degli appalti pubblici. Tale normativa, infatti, lungi dall'essere una mera riproposizione della precedente normativa, introduce nuovi e rilevanti principi che devono guidare l'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, quali ad esempio i principi di risultato, fiducia, accesso al mercato, buona fede e tutela dell'affidamento, solidarietà e sussidiarietà orizzontale, auto – organizzazione amministrativa, autonomia contrattuale, conservazione dell'equilibrio contrattuale, tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione, applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore (cfr. artt. I – II). A presidio dell'applicazione di tali principi si prevede di avviare nel corso dell'anno la predisposizione di un report almeno semestrale (preferibilmente su contratti diversi, ove possibile) da inviare al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, avente ad oggetto le verifiche concretamente svolte per l'accertamento del rispetto delle caratteristiche tecniche, economiche e qualitative dei lavori e delle prestazioni, nonché degli obiettivi e dei tempi, in conformità delle previsioni e pattuizioni contrattuali.

Discrezionalità nei procedimenti amministrativi – Contributi e vantaggi economici

Introduzione

Il tema della discrezionalità amministrativa in materia di contributi e vantaggi economici, già affrontato nell'ambito delle schede delle aree di rischio obbligatorie, viene ulteriormente approfondito in questa sede dal punto di vista dell'analisi dell'impianto normativo e con una prospettiva di più ampia portata. Questo risulta essere un tema particolarmente sensibile sotto due punti di vista: da un lato il rigoroso rispetto delle procedure e i relativi profili attinenti alla trasparenza garantiscono l'esercizio di una corretta e legittima azione amministrativa e dall'altro lato, come è emerso dall'analisi del contesto esterno, la particolare congiuntura socio – economica induce a ritenere che nel futuro prossimo tali procedimenti assumeranno una maggiore rilevanza nell'agire amministrativo.

Il Comune di Muggia, nelle sue diverse articolazioni organizzative, orienta le proprie azioni, conduce i processi decisionali e utilizza risorse pubbliche (umane, strumentali e finanziarie) nel rispetto dei principi costituzionali di legalità (art. 3 Cost.), di buon andamento e imparzialità (art. 97, co. 2 Cost.) nonché di equilibrio di bilancio (artt. 97, co. 1 e 81 Cost., così come novellati dalla Legge Cost. n. del 2012).

A livello di legislazione ordinaria, assume un rilievo di primo piano la Legge 241 del 90, meglio nota come *legge generale sul procedimento amministrativo*, con la quale il legislatore, dopo aver declinato all'art. I i suddetti principi costituzionali nei criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa, ha introdotto all'art. 12 l'obbligo, per tutte le Pubbliche Amministrazioni, di predeterminazione dei criteri e delle modalità di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed

ausili finanziari e dell'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed Enti pubblici e Privati.

L'art. 12 della legge 241/1990, rubricato "Provvedimenti attributivi di vantaggi economici", prevede che la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché "l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere", sia a persone che ad enti pubblici e privati, sia subordinata "alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi".

Il comma 2 dell'art. 12 prosegue stabilendo che l'effettiva osservanza di tali criteri e modalità "deve risultare dai singoli provvedimenti" di assegnazione del vantaggio economico.

L'art. 12 della L.241/90: una lettura sistematica

Come già anticipato, l'art. 12. della L. 241/90 non riguarda unicamente la materia che governa i contributi pubblici, ma secondo una mediata e più attenta lettura a livello sistematico, ha carattere generale in quanto costituisce norma e "criterio guida" per l'esercizio dell'azione amministrativa in tutte le sue manifestazioni e direzioni quando questa ha ad oggetto risorse pubbliche (finanziarie, umane e strumentali): ad es. in materia di affidamenti di appalti e concessioni di cui al D.lgs. 50/2016, di procedure selettive in materia di personale, di procedimenti di scelta di collaboratori e consulenti esterni, di concessione di spazi o di beni pubblici, ecc.). Da tali atti e provvedimenti amministrativi discendono conseguenze, effetti riflessi sia sulla situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente sia sulle posizioni giuridiche soggettive dei destinatari dei provvedimenti e, per tali ragioni, in forza dei principi di buon andamento e trasparenza, si rende necessario renderle conoscibili, attraverso idonea motivazione (ex art. 3 L. 241/90), i presupposti sottostanti alle decisioni assunte.

Corollario necessario ne sia che l'Amministrazione recepisca nei propri regolamenti e/o atti amministrativi generali (come ad es. delibere di indirizzo, bandi di gara, ecc.) l'obbligo di definire, in via preventiva ed oggettiva, criteri e modalità con le quali l'Amministrazione intende agire.

Al riguardo, è illegittimo, per violazione dell'art. 12 della Legge n. 241 del 1990, non ricorrere a procedure competitive ogni qualvolta si tratti di assegnare beni pubblici suscettibili di sfruttamento economico e/o di produrre utilità economiche, nonché non osservare i principi di trasparenza e di parità di trattamento, come nel caso ad esempio di una deliberazione con la quale si stabilisce di assegnare in concessione – in via diretta, gratuitamente e senza il preventivo esperimento di una procedura di evidenza pubblica – in favore di una associazione alcuni beni, senza una predeterminazione dei criteri di assegnazione.

Ciò posto, il legislatore richiede che ciascuna Amministrazione eroghi vantaggi e benefici economici così variamente denominati nell'ambito e nel rispetto del generale principio di programmazione delle proprie attività: è necessario cioè che vengano definiti, in modo puntuale, nei documenti di programmazione dell'ente gli ambiti di intervento nei quali si intenda erogare vantaggi e benefici economici al fine di allocare le necessarie risorse finanziarie, assicurare la relativa copertura finanziaria, garantire la sostenibilità di dette misure in chiave prospettica a livello di bilancio.

La programmazione – è bene ricordarlo - è il processo di analisi e di valutazione, *ex ante*, cioè prima della redazione del bilancio di previsione, delle risorse e delle attività per la realizzazione delle finalità sociali e per la promozione dello sviluppo del territorio, in funzione del principio della sana e corretta gestione finanziaria.

Inoltre, criterio indispensabile per la valutazione dell'erogazione di siffatti vantaggi e benefici di cui all'art. 12 della L. n. 241 del '90 è quello della rispondenza dell'attività proposta agli atti di indirizzo dell'Ente o, quantomeno, alle finalità istituzionali dell'Ente enunciate nello Statuto comunale e negli altri suoi atti fondamentali (*in primis*, i regolamenti).

L'art. 12 della L. n. 241 del '90 richiede, dunque, che l'Amministrazione predetermini, attraverso la propria autonomia regolamentare, criteri e modalità per l'attribuzione dei benefici economici e, più in generale, assuma qualsivoglia decisione amministrativa con cui dispone risorse pubbliche.

Ciò vuol dire che l'Amministrazione, attraverso una disciplina di dettaglio (regolamento e/o atto amministrativo generale), deve adeguatamente definire: la fase istruttoria del procedimento,

l'individuazione ai sensi dell'art. 5 della L. 241/90 di un responsabile del procedimento, la partecipazione dell'eventuale interessato al procedimento stesso, la conclusione del procedimento entro un termine prefissato, le modalità di accesso ai documenti amministrativi relativi al procedimento. L'Amministrazione ha disciplinato le diverse fasi del procedimento (regolamento di attuazione dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 – ultima modifica 22.03.2017).

Incanalare l'attività preordinata alla concessione di contributi e altri vantaggi economici in un giusto procedimento è funzionale a razionalizzare la discrezionalità amministrativa in funzione della legittimità delle decisioni amministrative ed è utile a consentire visibilità e intellegibilità dei processi decisionali.

La rilevanza della visibilità ed intellegibilità dei processi decisionali ha molteplici declinazioni:

- **consente** di verificare la legittimità/opportunità di atti e provvedimenti adottati con possibilità di esercizio di poteri di auto-correzione e auto-tutela (artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della Legge 241 del 90);
- **garantisce** il funzionamento del sistema dei controlli interni: si pensi, in particolare, al controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile e al controllo di gestione (artt. 147 e ss. del D.lgs 267 del 2000),
- **è funzionale** al processo di misurazione e valutazione della performance individuale e collettiva (D.lgs. 150 del 2009, cd. Decreto Brunetta);
- **è utile** ai fini dell'inserimento nel Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di misure procedurali che rendano controllabili le aree di rischio (Legge 190 del 2012 e PNA).

Letta in quest'ottica, la rappresentazione della sequenza procedimentale (per fasi) costituisce un valido strumento e rimedio per prevenire e/o attenuare i rischi di corruzione: articolare e mappare i procedimenti consente di dissociare l'organizzazione dell'Ente dalla condotta impropria del dipendente.

Tale modo di procedere vale sia per la fase preliminare in cui si definiscono *ex ante* le regole e i criteri sia per quella in cui si applicano le regole stesse.

Da qui la necessità e l'opportunità di predeterminare e pubblicare i criteri previsti dall'art. 12 della L. n. 241 del '90 in funzione anche della gradualità dei processi decisionali e della formazione progressiva delle decisioni amministrative (cfr. *Corte dei Conti - Sezione del controllo per la Regione Veneto n. 260/2016; TAR Molise, Campobasso, sentenza n. 320 del 12/8/2016*.)

Le regole, i criteri e le modalità di agire, una volta predeterminati, diventano parametro di controllo e di giudizio delle decisioni Amministrative finali, oltre che parametro di sindacato giurisdizionale da parte del giudice competente (a seconda dei casi, Giudice amministrativo, Giudice ordinario, Giudice contabile).

Sottolineata la doverosità dell'adozione dei criteri preventivi ed oggettivi, è più agevole comprendere che più ampia è la discrezionalità di cui dispone l'Amministrazione, tanto più è stringente l'onere di motivazione della scelta.

Le regole, i criteri e le modalità così predeterminate sono funzionali a consentire una valutazione comparativa degli interessi, pubblici e privati, e ad assicurare un confronto concorrenziale dei soggetti che aspirano ad ottenere vantaggi e benefici di qualsivoglia genere.

Ma il compito dell'Amministrazione non si limita e si esaurisce a stabilire *ex ante* regole, criteri e modalità di esercizio del potere: è infatti fondamentale monitorare e verificare la regolare realizzazione delle iniziative – ordinarie e/o straordinarie – finanziate dall'Ente pubblico per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Infatti l'erogazione di contributi e di ogni altro vantaggio economico, oltre a dover essere presidiata da una serie di verifiche preliminari sulla sussistenza delle condizioni di ammissioni al beneficio, è soggetta ad ulteriori e successive verifiche sul rispetto delle finalità pubblicistiche per le quali il vantaggio e/o il beneficio risulti essere stato concesso.

Non è infatti infrequente che le Pubbliche Amministrazioni si trovino nella necessità/doverosità di adottare provvedimenti o atti successivi di revoca o di decadenza del beneficio concesso: da qui l'importanza del controllo da parte dell'ufficio competente sulla fase di esecuzione.

In altri termini, occorre sempre verificare che l'impiego delle risorse pubbliche sia correttamente orientato alla finalizzazione dell'interesse pubblico, pena il rischio della commissione di un danno erariale.

Secondo la giurisprudenza contabile, occorre che l'Amministrazione assicuri la corretta destinazione degli interventi agli scopi pubblici, prevedendo anche le modalità di verifica e recupero nel caso di mancato o irregolare utilizzo rispetto alle finalità prefissate.

Definizioni

A completamento della trattazione svolta è utile evidenziare le **definizioni “tipiche”** dei provvedimenti che recano “vantaggi economici” (quindi, “beni valutabili economicamente”), che le amministrazioni pubbliche elargiscono in favore di privati.

Gli atti amministrativi, riconducibili alla disciplina dell'art. 12 della legge 241/1990, hanno per oggetto l'attribuzione di una somma di denaro, ovvero di un bene valutabile economicamente ad un terzo, senza che ciò determini l'instaurarsi di un rapporto sinallagmatico, quindi, senza che il beneficiario assuma l'obbligo di una controprestazione o di restituzione del denaro.

I provvedimenti attributivi di vantaggi economici, in assenza di corrispettività, sono qualificati dalla dottrina come provvedimenti la cui natura è “concessoria”, quindi trattasi di atti amministrativi accrescitivi della sfera giuridica del beneficiario.

Secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza contabile, “sono da ascrivere alla categoria dei contributi gli atti di concessione caratterizzati dall'attribuzione di un vantaggio economico riconducibile all'art. 12 della L. 241/1990: la locuzione *vantaggio economico* deve intendersi riferita a qualunque attribuzione che migliora la situazione economica di cui il destinatario dispone senza che vi sia una controprestazione verso il concedente”. Al contrario quando “invece la provvidenza sia caratterizzata dalla compresenza, sia pure mediata, di una controprestazione, si esula dalla previsione normativa che invece si connota per l'assenza di obblighi di restituzione o obbligo di pagamento” (*Corte dei Conti – Sezione di Controllo per la Regione Veneto, deliberazione n. 260/2016*).

Sulla base di tali premesse può risultare utile ripartire i tipici contributi della prassi degli enti locali nelle categorie seguenti:

- contributi “economico finanziari”, quindi, in denaro;
- contributi “materiali”, che ricomprendono ogni forma di attribuzione gratuita dell'uso o del godimento di un bene, mobile o immobile;
- contributi “immateriali”, il più noto dei quali è il “patrocinio gratuito”, che consente al destinatario di beneficiare d'una sorta di “avallo istituzionale” e, pertanto, di far uso dei simboli dell'amministrazione concedente nel pubblicizzare la propria iniziativa.

Invero, l'art. 12 della legge 241 del 90 ricomprende un'ampia gamma di provvedimenti di carattere ampliativo: al riguardo, per una migliore comprensione, si forniscono talune definizioni, tratte dalla giurisprudenza amministrativa e contabile e dalla dottrina, di *carattere meramente orientativo e descrittivo*, delle categorie dei provvedimenti che recano benefici e vantaggi economici.

Per sovvenzione si intende, generalmente, il sostegno economico da parte dell'Ente Pubblico, erogato a fondo perduto o come prestito agevolato, a persone o Enti per contribuire alla loro attività o per finanziare una data iniziativa.

Nella categoria dei contributi possono rientrare gli interventi di carattere occasionale o continuativo di grande o piccola entità a favore di iniziative per le quali l'Ente Pubblico si accolla solo un onere parziale rispetto al costo complessivo, ritenendole conformi rispetto all'interesse pubblico.

Per sussidi si ritiene che in questo termine possano essere ricompresi gli interventi di carattere socio assistenziale nei confronti di persone in stato di bisogno.

L'espressione di ausili finanziari invece, si suole indicare ogni possibile erogazione che non rientri nelle precedenti e quindi assume carattere residuale. In particolare, si possono individuare erogazioni a favore di Enti Pubblici o Associazioni non finalizzate a specifiche iniziative ma concesse a sostegno dell'attività complessivamente svolta.

Infine, tra i vantaggi economici di qualunque genere si ricomprendono quelli con i quali l'Amministrazione eroga beni o servizi gratuiti o a tariffa agevolata. Tra questi si possono ricomprendere anche i contributi e i vantaggi economici indiretti: in tal caso, il sostegno dell'Amministrazione può avvenire, ad esempio, attraverso sgravi, risparmi o acquisizione di risorse mediante la fruizione e o utilizzo di beni pubblici e, quindi, non necessariamente con forme di erogazione diretta di risorse finanziarie.

Concessione dei contributi e sovvenzioni nel Comune di Muggia

Il Comune di Muggia, come sopra già riportato, si è dotato di un regolamento, attraverso il quale predetermina "criteri e modalità", e che, tra l'altro, costituisce "anche la base giuridica per l'individuazione delle attività riconducibili alle finalità istituzionali dell'ente, realizzando, in questo modo, quelle forme di esercizio mediato delle funzioni amministrative che dovrebbero essere favorite in base al principio di sussidiarietà orizzontale, enunciato dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione" (Corte dei Conti - Sezione del Controllo per la Regione Lombardia, n. 146/2019/PAR, parere depositato il 17/4/2019).

Il finanziamento è preordinato al soddisfacimento di un interesse istituzionale che trascende, pur implicandolo, l'interesse dei destinatari; vale a dire che in ogni operazione di finanziamento non è intellegibile solo un interesse del beneficiario ma anche quello dell'organismo che l'elargisce, il quale a sua volta, altro non è se non il portatore degli interessi, dei fini e degli obiettivi del superiore livello politico istituzionale" (Consiglio di Stato, Sezione V, n. 3778 del 27/06/2012).

In tale prospettiva, gli enti locali possono deliberare contributi a favore di soggetti terzi in relazione alle iniziative ritenute utili per la comunità amministrata, nel rispetto, in concreto, dei principi che regolano il legittimo e corretto svolgimento delle proprie potestà discrezionali, determinati proprio dall'articolo 12 della Legge n. 241/1990.

Nel Comune di Muggia, il procedimento articolato e complessivo, coerentemente con il principio generale di riparto di competenze tra organi di indirizzo politico e di controllo e organi di direzione amministrativa e gestionale, si sviluppa come segue:

- l'organo di indirizzo politico dell'ente locale (il consiglio comunale) ha approvato preliminarmente la disciplina regolamentare che stabilisce "criteri e modalità" di attribuzione dei contributi, indicando *ex ante* criteri e modalità per l'esercizio della discrezionalità, pertanto, concretizzando (ed esaurendo) il potere discrezionale dell'organo politico;
- in sede gestionale, è l'organo amministrativo (titolare di funzioni dirigenziali) che, applicando il suddetto regolamento, assume la determinazione di attribuzione del vantaggio economico;
- l'organo amministrativo applica i criteri fissati nel regolamento e, successivamente, all'esito della fase istruttoria, redige una graduatoria sulla base della comparazione dei richiedenti i contributi;
- la determinazione con la quale il titolare delle funzioni dirigenziali approva e cristallizza la graduatoria, come previsto dal comma 2 dell'art. 12 della legge 241 del 1990, deve dimostrare che "criteri e modalità" fissati dal regolamento siano stati osservati (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1552 del 23/5/2015).

La determinazione del responsabile, sorretta da idonea motivazione (ex art. 3 della Legge 241 del 90), deve dar conto esaurientemente delle motivazioni, dei criteri e delle modalità con cui sono state impegnate risorse pubbliche.

Nella sua essenzialità, la norma intende rendere chiaro il processo di individuazione dei beneficiari, senza possibilità di interferenze e/o condotte arbitrarie, con l'esercizio di una discrezionalità tecnica fondata su regole certe e predefinite, a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa e dei principi di eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini e le forme sociali di fronte alla legge (ex art. 97, co. 2 e art. 3 Cost.).

La violazione delle regole procedurali, l'assenza di pubblicità di sorta dell'iniziativa, il difetto di previa attività istruttoria di verifica della legittimazione del singolo richiedente, l'omessa valutazione della rilevanza sociale dell'intervento (il c.d. fine pubblico), la mancata disamina di altre analoghe

richieste di compartecipazione pervenute all'Amministrazione, costituirebbero profili di violazione delle regole di condotta, potenzialmente idonee ad arrecare danno erariale all'Amministrazione.

La violazione delle condotte elencate potrebbero, altresì, configurare, unitamente ad altri elementi costitutivi della fattispecie, gli estremi di un illecito penale: infatti, potrebbero costituire indici sintomatici di una condotta penalmente rilevante (ad es. reato di abuso d'ufficio) la violazione delle disposizioni legislative che disciplinano l'operato e i doveri del responsabile del procedimento nell'erogazione di contributi e l'assenza di una valutazione comparativa. Una simile condotta concretizzerebbe una prassi *contra legem*, con conseguente mancata osservanza del dovere (rafforzato) di diligenza insito nella dovuta attività istruttoria.

Anche le regole preordinate all'erogazione dei contributi svolgono un ruolo determinante nel processo decisionale in mancanza delle quali può insinuarsi l'arbitrio, venendo meno la funzionalità del fine pubblico.

La predeterminazione dei criteri di valutazione delle domande con cui si chiedono benefici pubblici costituisce una regola generale, valevole proprio per i procedimenti amministrativi concessivi di finanziamenti e ampliativi in genere, posta al contempo:

- a garanzia della *par condicio* tra i possibili destinatari delle sovvenzioni;
- a tutela dell'affidamento dei richiedenti i benefici;
- a tutela degli equilibri finanziari di bilancio e dell'integrità del patrimonio dell'Ente.

Ed invero, sia la predeterminazione dei criteri, quanto la dimostrazione del loro rispetto da parte delle singole Amministrazioni in sede di concessione dei relativi benefici, sono rivolte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e si atteggiano a principio generale, in forza del quale l'attività di erogazione della P.A. deve in ogni caso rispondere a referenti oggettivi, e, quindi, definiti prima della adozione di ogni singolo provvedimento.

A tale riguardo va sottolineato che la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e modalità, cui le Amministrazioni devono attenersi, soddisfa l'esigenza di imparzialità dell'azione amministrativa.

Nel Regolamento comunale sono disciplinati anche quei contributi e sovvenzioni c.d. "straordinari" e cioè quei contributi che, non presentati entro i termini previsti, sono spesso volti a sostenere eventi e iniziative a carattere straordinario o che sono erogati a fronte di situazioni eccezionali non precedentemente prevedibili.

Tali contributi per la loro natura non si prestano ad un elevato tasso di proceduralizzazione, ma tuttavia ugualmente ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 12 L. 241/90, in quanto condividono con i contributi ordinari finalità e profili problematici.

Si prevede di procedere nel triennio ad un aggiornamento del regolamento in tema di contributi pubblici.

Trasparenza e forme di pubblicità

Infine, le norme sulla Trasparenza, in particolare, l'art. 26 del "decreto trasparenza" (il d.lgs. n. 33 del 2013, così come novellato dal d.lgs. 97 del 2016, il cosiddetto "Foia") hanno previsto che le amministrazioni debbano pubblicare:

- "gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati";
- tutti gli atti, di valore superiore a 1.000 euro, di assegnazione di "sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990",

Nomina del responsabile del procedimento

Il Comune di Muggia introduce e assicura meccanismi, oggettivi e trasparenti, tali da individuare in modo inequivocabile il responsabile dell'istruttoria e/o il responsabile del procedimento così come disposto dagli artt. 5 e ss. della Legge 241/90. Di tanto si fanno carico i Responsabili di Servizio attraverso propri atti di micro-organizzazione. L'attuazione della misura, già in corso, necessita tuttavia di una ulteriore, più vasta, e soprattutto consapevole, diffusione tra il personale assegnato ai diversi servizi: nella considerazione che la distinzione organizzativa e gestionale tra responsabile del procedimento e responsabile del provvedimento finale costituisce uno degli strumenti più efficaci di prevenzione e contrasto alla corruzione. Il nominativo del responsabile del procedimento va riportato espressamente su tutti gli atti amministrativi con rilevanza interna ed esterna: in particolare, il nominativo del responsabile del procedimento va inserito all'interno delle proposte di deliberazione di giunta e di consiglio comunale, nei relativi atti deliberativi nonché all'interno delle determinazioni dirigenziali e degli altri atti tipicamente dirigenziali.

Razionalizzazione del flusso dei procedimenti amministrativi e dei processi

Il "procedimento amministrativo" consiste in una serie di atti e di attività finalizzati all'adozione del provvedimento amministrativo che rappresenta l'atto finale della sequenza, ogni qual volta la pubblica amministrazione persegua gli interessi pubblici stabiliti dalle norme, esplicando la propria attività mediante precise modalità e fasi predefinite dalla legge.

Più genericamente e con riguardo alle molteplici attività poste in essere dalla pubblica amministrazione anche regolate dal diritto privato, i "processi" possono essere definiti come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Si dovrà agire secondo criteri di trasparenza e conoscibilità delle procedure, opportunamente temperati dalla tutela della riservatezza nei casi previsti dalla disciplina della privacy, sia nei confronti dell'utenza finale sia nei confronti degli uffici interni.

Approfondimento delle competenze del personale

Si tratta di un'attività informativa mirata a migliorare le conoscenze specialistiche che supportano le competenze di ogni ambito lavorativo per affrontare il lavoro con le doverose conoscenze e cognizioni, poiché i fenomeni corruttivi possono annidarsi dove la conoscenza non è diffusa. Questo passaggio di competenze viene posto in essere direttamente nell'ambito delle strutture e dei singoli uffici, ferma restando la formazione di carattere generale a cura dell'ufficio risorse umane.

Coinvolgimento degli uffici periferici

L'esistenza di strutture periferiche comporta la necessità di un loro maggiore "avvicinamento al centro" attraverso una più attenta circolazione delle informazioni utili per lo svolgimento della prestazione lavorativa, l'osservanza delle norme sulla sicurezza e il perseguimento del benessere organizzativo. In relazione a ciò, si ritiene che l'esperienza di riunioni periodiche tra i Responsabili e le strutture territoriali, quali ad esempio la Casa di Riposo e l'asilo comunale, vada rafforzata.

Maggiore digitalizzazione di processi e procedure per consentire un accesso rapido ai richiedenti ed il monitoraggio della loro durata

Nell'ambito del processo di informatizzazione dei dati relativi all'utenza e delle procedure tecnico-amministrative per l'erogazione degli interventi, la finalità è utilizzare uno strumento che risulti

strategico per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività degli uffici, fornendo una base dati per il controllo di gestione, l'analisi qualitativa e quantitativa delle prestazioni e contribuendo a ridurre il flusso cartaceo all'interno dell'organizzazione e allo stesso tempo garantendo la replicabilità e una ancor più accentuata formalizzazione e razionalizzazione delle procedure.

Il processo di digitalizzazione dovrà comunque garantire la tutela della riservatezza nei casi previsti dalla legge, sia nei confronti dell'utenza finale sia nei confronti dei diversi uffici interni.

Va prevista una formazione del personale non solo per garantire la capacità di gestione del software, ma anche ai fini di garantire cambiamenti comportamentali e di impatto organizzativo determinati dall'efficientamento e dalla razionalizzazione dell'intero Dipartimento.

Il Comune di Muggia deve migliorare e generalizzare la misura dell'informatizzazione al fine di:

1. garantire la tracciabilità delle fasi dei procedimenti amministrativi;
2. garantire la rilevazione dei tempi procedurali;
3. rendere disponibili i dati sui processi affinché possano essere utilizzati ai fini dei controlli interni e della trasparenza;
4. adeguare l'organizzazione interna ad Agenda Digitale;
5. consentire una comunicazione interna efficace ed idonea ed una circolarità delle informazioni che garantisca il più possibile la trasparenza;
6. consentire un'efficace comunicazione esterna attraverso l'aggiornamento continuo del sito istituzionale e la sua facilità di accesso.

Il Comune di Muggia ha già automatizzato i seguenti flussi: Gestione Comunicazioni, Determinazioni dirigenziali, Notifiche messi, Pubblicazione Albo Pretori, Flussi relativi alle procedure gestite dal SUAPE (Sportello Unico Attività Produttive e Edilizia).

Nel corso degli ultimi anni si è comunque rafforzato il processo di informatizzazione dell'Ente procedendo all'ammodernamento della rete interna, alla revisione del sistema di salvataggio dei dati informatici (in parte ricorrendo ad un sistema di back up da remoto su server Insiel e in parte ammodernando i server in dotazione), sostituendo numerose postazioni così da favorire la possibilità di lavorare da remoto e riammodernando completamente la rete wifi interna.

Il nostro Ente ha aderito, inoltre, alle piattaforme fondamentali per la Transizione Digitale: sono in fase di implementazione le attivazioni di PagoPA per i pagamenti, e di utilizzo dello SPID (Sistema Pubblico per Identità Digitale) per l'accesso ai servizi dell'Ente.

È di prossima attivazione, con il supporto di un partner tecnico, lo "Sportello Telematico" strumento che, nel contesto della digitalizzazione dell'attività dell'amministrazione, consentirà di attivare uno sportello informatico (accoglimento delle domande ed esecuzione degli eventuali pagamenti) di tutti i procedimenti amministrativi rivolti all'utenza esterna.

In analogo contesto, si sta partecipando al programma del partner istituzionale INSIEL di progressiva informatizzazione, tramite utilizzo della piattaforma regionale in fase di attivazione, di alcuni dei processi amministrativi posti in essere dall'Ente.

Per quanto attiene l'informatizzazione sono stati ottenuti i finanziamenti sui seguenti fondi PNRR:

1.2 "Abilitazione al cloud"

1.3.1 "Piattaforma nazionale digitale dati"

1.4.1 "Esperienza del cittadino nei servizi pubblici"

1.4.5 "Piattaforma notifiche digitali"

1.7.2. "Rete di servizi di facilitazione Digitale" (congiuntamente agli altri comuni della ex provincia di Trieste con riconoscimento del finanziamento al Comune di Trieste capofila del progetto).

Rispetto delle norme e/o dei regolamenti ove esistenti

Il rispetto delle norme viene agevolato dalla formazione predetta e deve essere accompagnato da un'opera di aggiornamento in coerenza con altri interventi normativi.

L'aggiornamento dei regolamenti è uno degli obiettivi collettivi assegnato alla struttura comunale dal PIAO 2024-2026.

Monitoraggio dei tempi procedurali

Il rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti, soprattutto nei procedimenti ad istanza di parte, è utile per le diverse finalità della parità di trattamento e trasparenza, correttezza amministrativa, efficacia della prestazione, tanto da costituire elemento di valutazione della performance individuale.

Il monitoraggio del rispetto dei tempi riveste notevole importanza nella logica dell'anticorruzione, poiché la cognizione degli eventuali ambiti in cui si possano registrare dei ritardi consente di intervenire in maniera preventiva sulla possibilità di distorsioni dell'azione amministrativa.

Il rispetto dei tempi procedurali costituisce pertanto punto di attenzione nelle procedure di controllo interno.

Accesso alle banche dati di altri enti

La digitalizzazione e la collaborazione tra enti che consentono l'accesso condiviso alle banche dati sulla base di abilitazioni concesse in relazione alle specifiche finalità istituzionali perseguite da ciascun ufficio/utente, come per esempio i portali SIATEL/PUNTO FISCO (anagrafe tributaria), SISTER/PORTALE DEI COMUNI (catasto dei terreni e dei fabbricati), TELEMACO (Registro Imprese della Camera di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura), TAVOLARE (libro fondiario della Regione FVG), INPS (banca dati ISEE ed ulteriori banche dati), agevolano la corretta trattazione delle pratiche ma alla luce del regolamento europeo sulla privacy devono essere soggette alle tutele previste dalle attuali norme del Codice dell'Amministrazione Digitale e decreti attuativi.

Controlli interni

Il sistema dei controlli interni deve operare in modo integrato, coordinato e sinergico, conformemente ai Regolamenti vigenti e agli strumenti di pianificazione e programmazione, a garanzia dell'economicità, efficacia, efficienza, legalità e buon andamento della gestione complessiva dell'Ente e della performance, anche in relazione al funzionamento degli organismi esterni partecipati.

Il sistema dei controlli svolge anche la funzione di supporto nella prevenzione del fenomeno della corruzione ed è improntato ai principi di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, legalità, buon andamento dell'Amministrazione, congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti, garanzia della qualità dei servizi erogati, utilità, divieto di aggravamento dell'azione amministrativa, condivisione e integrazione tra le forme di controllo, pubblicità e trasparenza dei risultati del controllo.

Il sistema integrato dei controlli interni è articolato in:

- a) controllo sugli equilibri finanziari, avente ad oggetto la verifica del permanere degli equilibri finanziari della gestione di competenza, dei residui e della cassa. Tale controllo impone il monitoraggio costante degli equilibri, non solo con riguardo all'Ente, ma anche con riferimento al "Gruppo Ente Locale", tenuto conto della influenza dell'andamento economico-finanziario dei vari organismi partecipati. L'art. 147-quinquies del TUEL esalta l'attività di coordinamento e di vigilanza del responsabile del servizio finanziario e l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi, al fine di garantire la costante verifica degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche nell'ottica della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno. La logica di questo tipo di controllo consiste nell'identificare i flussi informativi relativi al monitoraggio di debiti e crediti, con riferimento alla loro formazione, estinzione nonché ai tempi medi di pagamento, in modo da conoscere, in via continuativa, il permanere degli equilibri finanziari.

- b) controllo di regolarità amministrativa e contabile per garantire la regolarità amministrativa, finanziaria e contabile nella fase sia preventiva di formazione degli atti sia successiva, al fine di garantire la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa dell'Ente;
- c) controllo strategico, per valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti. In tale sede rilevano le risultanze dei controlli, ex ante ed ex post, tesi a verificare la conformità tra gli obiettivi strategici ed operativi dell'amministrazione e le scelte operate dai dirigenti, nonché la corrispondenza tra gestione delle risorse umane, allocazione di quelle finanziarie e amministrazione di quelle materiali. Elemento propedeutico all'introduzione del controllo strategico è la "linea di azione" che l'Ente intende perseguire e che va declinata in obiettivi strategici (volti a tradurre in termini oggettivi e misurabili gli indirizzi di governo) e in azioni strategiche (utili a trasformare le linee strategiche in azioni misurabili e trasparenti). Queste ultime devono essere programmate rispetto ad almeno quattro prospettive:
1. economico-finanziaria;
 2. dell'organizzazione dei processi interni;
 3. dell'innovazione e sviluppo;
 4. dei portatori di interesse (cd. stakeholders) e comunità, in termini di politiche pubbliche locali da realizzare e funzioni fondamentali da esercitare in riferimento ai bisogni da soddisfare.
- In relazione ad ogni "azione strategica" sarà necessario definire le "azioni attese", nonché gli indicatori e output attesi. Solo attraverso la definizione di questi elementi è possibile addivenire ad un compiuto monitoraggio delle "azioni strategiche" e, conseguentemente, ad un efficace controllo strategico, all'esito del quale può rendersi necessario adottare una delibera di modifica dell'attuazione dei programmi.
- d) controllo di gestione, finalizzato a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Tale verifica deve essere effettuata con riguardo alla gestione dell'Ente nel suo complesso e nelle sue articolazioni gestionali (centri di costo), tenendo conto, anche del livello di performance raggiunto. L'organo preposto al controllo di gestione deve essere in grado di fornire all'organo politico elementi e valutazioni idonee a modularne i compiti d'indirizzo. L'aspetto qualificante del controllo di gestione è quello di monitorare gli obiettivi gestionali di cui al Piano Esecutivo di Gestione (PEG), i quali altro non sono che una articolazione degli obiettivi strategici contenuti nel DUP, al fine di esprimere valutazioni sull'efficacia (grado di raggiungimento dell'obiettivo programmato), sull'efficienza (assorbimento di risorse per il raggiungimento dell'obiettivo) e, quindi, in termini complessivi, sulla economicità della gestione. Un sistema di controllo di gestione, utile guida per la direzione e consapevolezza dell'andamento gestionale, si basa sui seguenti strumenti tecnico-contabili:
1. il budget, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG;
 2. la contabilità analitica, fondata su un'adeguata e sistematica contabilità generale economico - patrimoniale;
 3. l'analisi di bilancio, con gli specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità;
 4. il sistema di reporting.
- e) controllo sulle società partecipate non quotate in borsa. L'Ente deve avere piena consapevolezza dello stato dei rapporti finanziari infragruppo, della situazione contabile, della gestione e dell'assetto organizzativo dell'organismo. Mediante il bilancio consolidato è possibile pervenire alla dimostrazione dei risultati complessivamente conseguiti in termini di "gruppo ente locale".
- f) controllo della qualità dei servizi per rilevare il livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi esterni, al fine di soddisfare le aspettative e le esigenze degli utenti, definendo le metodologie impiegate. Il perseguimento degli obiettivi di qualità presuppone l'individuazione, in maniera specifica e preventiva, dei relativi standard, con riguardo

alla tipicità dei bisogni a cui dare risposta e alle esigenze di trasparenza e di integrità della azione amministrativa. Essa non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse. Gli enti, in considerazione dell'obbligo di cui all'art. 147 TUEL, devono sviluppare adeguate capacità programmatiche nella gestione dei servizi, a prescindere dalla modalità di gestione (in economia ovvero affidati a società), prevedendo nel Documento Unico di Programmazione - DUP adeguati "programmi" in cui dovranno essere articolati gli obiettivi qualitativi e quantitativi dei servizi da erogare alla collettività, con la specifica individuazione di appositi parametri da trasferire nei contratti di servizi e nella carta della qualità. Questi ultimi documenti devono rappresentare occasione per la verifica:

- del livello di qualità dei servizi raggiunto;
- del livello di qualità ritenuto adeguato e fattibile nell'interesse della collettività;
- delle modalità concrete di coinvolgimento dei diversi portatori di interessi (cd. stakeholders) nelle diverse fasi – preventive, concomitanti e successive – di rilevazione della qualità;
- dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo interno dell'Ente per governare tali nuovi processi, compresi gli altri sistemi di controllo interno (in modo peculiare i sistemi del controllo strategico e di gestione).

Il processo di definizione degli standard di qualità non può prescindere da un'attenta mappatura dei servizi erogati dall'Ente, che consenta di conoscere tutti i processi dai quali si ottiene un output sotto forma di servizio pubblico, nonché le modalità di erogazione e la tipologia di utenza che ne usufruisce. La "qualità" in generale dell'azione amministrativa può essere espressa da quattro prospettive:

- a) efficienza ed economicità interna;
- b) efficacia dei servizi rivolti all'utenza;
- c) integrità e rispetto delle funzioni di garanzia e trasparenza della azione amministrativa;
- d) adeguatezza nella gestione del territorio e nel soddisfacimento dei bisogni diffusi.

Si rammenta, inoltre, che i contratti e le carte di servizio devono poter verificare la qualità del servizio reso rispetto a quello fattibile, la misura in cui i portatori d'interesse (cd. stakeholders) abbiano eventualmente influenzato la rilevazione delle prestazioni e l'adeguatezza del sistema organizzativo interno a governare il nuovo processo.

A tale riguardo è in fase di aggiornamento e miglioramento il sistema di verifica della qualità dei servizi erogati.

Il Comune di Muggia ha attuato il sistema dei controlli interni ed ha approvato il Regolamento sui controlli interni con delibera di Giunta n. 19 dd. 23.04.2013.

PARTE TERZA

7. ATTUAZIONE DEL PIANO E INTEGRAZIONE CON GLI ALTRI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

Il Comune di Muggia si impegna a garantire la massima diffusione e la conoscenza effettiva del Piano anticorruzione a tutti i dipendenti, tramite l'invio di apposite informative a mezzo e-mail e attuando specifici programmi di formazione, che sarà differenziata in funzione del livello di rischio in cui operano i dipendenti medesimi.

Tutti i Piani anticorruzione sono pubblicati sul sito istituzionale del Comune, sotto la sezione Amministrazione Trasparente, in Amministrazione/Documenti e dati/Documento di programmazione e rendicontazione/Prevenzione della Corruzione.

I risultati relativi all'attuazione del Piano anticorruzione sono contenuti nella relazione annuale elaborata ai sensi dell'art. 1, comma 14 della L. n. 190/2012 e pubblicati secondo i principi e le modalità previsti dalla vigente normativa nazionale, in particolare dal D. lgs n. 33/2013.

I risultati rappresentano elementi utili ai fini della valutazione dei soggetti destinatari ed in questo senso anche i fattori comportamentali sono stati di recente modificati al fine di poter sottoporre a valutazione gli aspetti della prestazione lavorativa dei dirigenti riferibili al rispetto di tutte le regole, tra cui anche quelle preordinate alla correttezza e alla legalità dell'azione amministrativa (nel merito il fattore "correttezza e professionalità nell'esplicitazione dell'attività amministrativa").

8. CONTROLLI E MONITORAGGIO DEI RISCHI

La fase del monitoraggio consiste nella verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione attuati ed è realizzata dai soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio.

Le attività di controllo e monitoraggio assumono una valenza strategica per il RPCT in quanto, unitamente all'approvazione del presente Piano, egli è tenuto a rendicontare ogni anno sullo stato di attuazione e sulla sostenibilità delle misure di prevenzione della corruzione individuate dal Piano anticorruzione.

La verifica dell'efficacia delle iniziative previste nel presente Piano avviene come di seguito specificato:

- monitoraggio del RPCT, attraverso gli indicatori di attuazione previsti nell'allegato del presente Piano;
- monitoraggio elaborato dai responsabili;
- monitoraggio del RPCT degli obblighi di pubblicazione, come riepilogati nella tabella all'allegata, dove sono indicati, per ciascuno, i responsabili, il termine per la pubblicazione e la sezione di "amministrazione trasparente" in cui pubblicare. Il RPCT potrà avvalersi del personale di supporto per monitorare il rispetto degli obblighi di pubblicazione ed esortare i soggetti competenti laddove ciò non avvenga;
- controllo dell'OIV.

9. NORME FINALI, TRATTAMENTO DATI E PUBBLICITA'

I dati raccolti in applicazione del presente Piano vengono trattati in forma anonima e aggregata in osservanza delle norme stabilite dal GDPR n. 2016/679 e dal D. lgs n. 196/2003, come modificato dal D. lgs n. 101/2018, e delle disposizioni del garante della Privacy.

Il piano viene pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Muggia nella sezione "Amministrazione Trasparente".

Elenco firmatari

ATTO SOTTOSCRITTO DIGITALMENTE AI SENSI DEL D.P.R. 445/2000 E DEL D.LGS. 82/2005 E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI

Questo documento è stato firmato da:

NOME: CARBONE ANTONIO MARIA
CODICE FISCALE: *****
DATA FIRMA: 30/01/2024 13:19:58

NOME: CARBONE ANTONIO MARIA
CODICE FISCALE: *****
DATA FIRMA: 01/02/2024 08:50:13

NOME: POLIDORI PAOLO
CODICE FISCALE: *****
DATA FIRMA: 01/02/2024 10:58:31