

# **COMUNE DI ROMAGNESE**

## **Provincia di Pavia**

### **PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' E ORGANIZZAZIONE**

**2023 – 2025**

*(art. 6, commi da 1 a 4, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113)*

## **Indice**

<b>PREMESSA.....</b>	<b>4</b>
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI.....</b>	<b>4</b>
<b>1. SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE E ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO.....</b>	<b>6</b>
1.1 Analisi del contesto esterno .....	6
1.2 Analisi del contesto interno .....	6
<b>2. SEZIONE: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE.....</b>	<b>6</b>
2.1 Valore pubblico.....	7
2.2. Performance .....	7
2.3 Rischi corruttivi e trasparenza .....	7
2.3.1 Programmazione della trasparenza.....	49
<b>3. SEZIONE: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO.....</b>	<b>51</b>
3.1 Struttura organizzativa - Obiettivi di stato di salute organizzativa dell'Ente .....	51
3.1.1 Obiettivi per il miglioramento della salute di genere.....	51
3.2 Organizzazione del lavoro agile.....	53
3.3 Piano triennale dei fabbisogni di personale .....	53
3.3.1 Formazione del personale .....	55
<b>4. MONITORAGGIO.....</b>	<b>56</b>

\*\*\*\*\*

**ALLEGATO 1 – Catalogo dei processi dell'Amministrazione**

**ALLEGATO 2 - Elenco dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti,  
delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013**

**ALLEGATO 3 – Elenco degli obblighi di pubblicazione della sezione "Amministrazione  
trasparente" sottosezione 1° livello - Bandi di gara e contratti - Allegato al PNA 2022 n. 9)**

**ALLEGATO 4 – Piano delle Performance**

**ALLEGATO 5 – Piano Triennale del Fabbisogno di Personale**



## **PREMESSA**

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) è stato introdotto con la finalità di consentire un maggior coordinamento dell'attività programmatica delle pubbliche amministrazioni e una sua semplificazione, nonché assicurare una migliore qualità e trasparenza dell'attività amministrativa, dei servizi ai cittadini e alle imprese.

In esso, gli obiettivi, le azioni e le attività dell'Ente sono ricondotti alle finalità istituzionali e alla missione pubblica complessiva di soddisfacimento dei bisogni della collettività e dei territori, si tratta quindi di uno strumento dotato, da un lato, di rilevante valenza strategica e, dall'altro, di un forte valore comunicativo, attraverso il quale l'Ente pubblico comunica alla collettività gli obiettivi e le azioni mediante le quali vengono esercitate le funzioni pubbliche e i risultati che si vogliono ottenere rispetto alle esigenze di valore pubblico da soddisfare.

## **RIFERIMENTI NORMATIVI**

L'art. 6 commi da 1 a 4 del decreto legge 9 giugno 2021 n. 80, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2021 n. 113, ha introdotto nel nostro ordinamento il Piano Integrato di Attività e Organizzazione, che assorbe una serie di piani e programmi già previsti dalla normativa, in particolare: il Piano della performance, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, il Piano organizzativo del lavoro agile e il Piano triennale dei fabbisogni del personale, quale misura di semplificazione, snellimento e ottimizzazione della programmazione pubblica nell'ambito del processo di rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione ha una durata triennale e viene aggiornato annualmente, è redatto nel rispetto del quadro normativo di riferimento relativo alla Performance, ai sensi del decreto legislativo n. 150 del 2009 e le Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, all'Anticorruzione e alla Trasparenza, di cui al Piano Nazionale Anticorruzione e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge n. 190 del 2012, del decreto legislativo n. 33 del 2013 e di tutte le ulteriori specifiche normative di riferimento delle altre materie dallo stesso assorbite, nonché sulla base del "Piano tipo", di cui al Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 30 giugno 2022, concernente la definizione del contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione.

Ai sensi dell'art. 6, comma 6-bis, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, come introdotto dall'art. 1, comma 12, del decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla legge n. 25 febbraio 2022, n. 15 e successivamente modificato dall'art. 7, comma 1 del decreto legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni, in legge 29 giugno 2022, n. 79, le Amministrazioni e gli Enti adottano il PIAO a regime entro il 31 gennaio di ogni anno o in caso di proroga per legge dei termini di approvazione dei bilanci di previsione, entro 30 giorni dalla data ultima di approvazione dei bilanci di previsione stabilita dalle vigenti proroghe.

Ai sensi dell'art. 6 del Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 30 giugno 2022 concernente la definizione del contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione, le Amministrazioni tenute all'adozione del PIAO con meno di 50 dipendenti, procedono alle attività di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), n. 3), per la mappatura dei processi, limitandosi all'aggiornamento di quella esistente all'entrata in vigore del decreto considerando, ai sensi dell'articolo 1, comma 16, della legge n. 190 del 2012, quali aree a rischio corruttivo, quelle relative a:

- autorizzazione/concessione;
- contratti pubblici;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi;
- concorsi e prove selettive;
- processi, individuati dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e dai responsabili degli uffici, ritenuti di maggiore rilievo per il raggiungimento degli obiettivi di performance a protezione del valore pubblico.

L'aggiornamento nel triennio di vigenza della sottosezione di programmazione "Rischi corruttivi e trasparenza" avviene in presenza di fatti corruttivi, modifiche organizzative rilevanti o ipotesi di disfunzioni amministrative significative intercorse ovvero di aggiornamenti o modifiche degli obiettivi di performance a protezione del valore pubblico. Scaduto il triennio di validità il Piano è modificato sulla base delle risultanze dei monitoraggi effettuati nel triennio.

Le amministrazioni con meno di 50 dipendenti sono tenute, altresì, alla predisposizione del Piano integrato di attività e organizzazione limitatamente all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e c), n. 2.

Il presente Piano Integrato di Attività e Organizzazione è deliberato in coerenza con il Documento Unico di Programmazione 2023-2025, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 29/04/2023, con la Nota di aggiornamento al Documento Unico di Programmazione 2023-2025 ed il bilancio di previsione finanziario 2023-2025 approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 29/04/2023.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del DPR n. 81/2022, integra il Piano dei fabbisogni di personale, il Piano delle azioni concrete, il Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio, il Piano della performance, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il Piano organizzativo del lavoro agile e il Piano di azioni positive.

## **1. SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE E ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO**

### **SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE**

Denominazione Amministrazione: Comune di Romagnese

Indirizzo: Piazza Castello 1

Codice fiscale/Partita IVA: 00475450185

Rappresentante legale: Manuel Achille

Numero dipendenti al 31 dicembre anno precedente: 5

Telefono: 0383580001

Sito internet: [www.comune.romagnese.pv.it](http://www.comune.romagnese.pv.it)

PEC: [comune.romagnese@pec.regione.lombardia.it](mailto:comune.romagnese@pec.regione.lombardia.it)

#### **1.1 Analisi del contesto esterno**

Si rinvia all'analisi di contesto esterno effettuata nella SeS del DUP Documento Unico di Programmazione 2023-2025, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 29/04/2023, nonché alla Nota di aggiornamento al Documento Unico di Programmazione 2023-2025.

#### **1.2 Analisi del contesto interno**

Si rinvia all'analisi di contesto esterno effettuata nella SeS del DUP Documento Unico di Programmazione 2023-2025, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 29/04/2023, nonché alla Nota di aggiornamento al Documento Unico di Programmazione 2023-2025.

## **2. SEZIONE: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE**

## 2.1 Valore pubblico

Ai sensi dell'art. 6 del Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione n. 132/2022, la presente sezione non deve essere redatta dagli Enti con meno di 50 dipendenti.

Per l'individuazione degli obiettivi strategici di natura pluriennale collegati al mandato elettorale del Sindaco, si rimanda alla Sezione Strategica del Documento Unico di Programmazione, sopra richiamato.

## 2.2. Performance

La performance organizzativa è una misurazione e valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione in termini di politiche, obiettivi, piani e programmi, soddisfazione dei destinatari, modernizzazione dell'organizzazione, miglioramento qualitativo delle competenze professionali, sviluppo delle relazioni con i cittadini, utenti e destinatari dei servizi, efficienza nell'impiego delle risorse e qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati.

La performance individuale è una misurazione e valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle prestazioni individuali in termini di obiettivi, competenze, risultati e comportamenti. Entrambe contribuiscono alla creazione di valore pubblico attraverso la verifica di coerenza tra risorse e obiettivi, in funzione del miglioramento del benessere dei destinatari diretti e indiretti.

Si riporta di seguito un quadro riassuntivo con il numero degli obiettivi di performance individuale assegnati alle varie strutture dell'Ente.

UNITA' ORGANIZZATIVA	PERFORMANCE INDIVIDUALE
Area Amministrativa	5
Area Finanza-Tributi	5
Area Tecnica	8
Area Polizia Locale	8

Per il dettaglio relativo agli obiettivi assegnati si rinvia al “**Piano della Performance**” allegato e parte integrante del presente Piano (**Allegato 4**).

## 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022 – 2024 si colloca in una fase storica complessa. Una stagione di forti cambiamenti dovuti alle molte riforme connesse agli impegni assunti dall'Italia con il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per superare il periodo di crisi derivante dalla

pandemia. L'ingente flusso di denaro a disposizione, da una parte, e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenze di celerità della realizzazione di molti interventi, dall'altra, ad avviso dell'Autorità nazionale anticorruzione ANAC), richiedono il rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, con ciò senza incidere sullo sforzo volto alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure amministrative.

In tale scenario, e in conformità a quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», l'Autorità ha adottato il PNA 2022 che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa con durata triennale.

Circa l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, novità nel sistema dell'anticorruzione e della trasparenza sono state previste dal decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*": il legislatore ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che deve essere adottato annualmente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n.165/2001 e in cui la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è parte integrante, insieme ad altri strumenti di pianificazione, di un documento di programmazione unitario. L'obiettivo del legislatore è coerente con quanto in più sedi evidenziato anche da ANAC circa la necessità di mettere a sistema gli strumenti di programmazione e di coordinare fra loro PTPCT ed il Piano della *performance*, in quanto funzionali ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso, nonché a sottolineare la rilevanza dell'integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni.

L'Autorità ha voluto dedicare la prima parte del PNA ad indicazioni per la predisposizione della sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e della trasparenza: tale scelta è stata motivata dalla consapevolezza delle difficoltà che le amministrazioni hanno riscontrato nella programmazione integrata, che dovrebbe comportare una graduale reingegnerizzazione dei processi operativi delle amministrazioni. Le indicazioni che l'Autorità offre tengono conto che **l'adeguamento agli obiettivi della riforma sul PIAO è necessariamente progressivo.**

Obiettivo del Piano è quello di prevenire il rischio della corruzione nell'attività amministrativa dell'ente con azioni di prevenzione e di contrasto della illegalità da svolgersi nel triennio interessato.



Per corruzione deve intendersi, oltre alle specifiche figure di reato previste nel nostro ordinamento, il malcostume politico e amministrativo.

La cattiva amministrazione si combatte anche tramite:

- la trasparenza, che costituisce oggetto di un'apposita sezione del presente P.T.P.C.;
- l'informatizzazione dei processi che consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili;
- l'accesso telematico ai dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali attraverso il quale emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

In coerenza con il PNA e con le prescrizioni di cui all'art. 1 c. 8 della legge n. 190/2012 si provvede alla redazione della presente sezione, costruita anche per quest'anno come strumento *in progress*, nella consapevolezza che i processi di miglioramento di una organizzazione sono lunghi e complessi.

Con delibera n. 1074/2018 l'Anac ha consentito ai piccoli comuni (inferiori ai 5.000 abitanti) di evitare l'adozione di un nuovo piano triennale "a scorrimento" ogni anno, limitandosi a prevedere che tali piccoli enti, in assenza di accadimenti di particolare rilevanza, possano adottare il piano ogni tre anni.

Per la redazione degli aggiornamenti successivi del Piano si è tenuto conto, oltre alla normativa di riferimento, anche del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022 – 2024 redatto dall' ANAC.

Si fa altresì riferimento alla deliberazione dell'Autorità n. Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019 – "Approvazione in via definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019".

La Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 Piano Nazionale Anticorruzione 2019, PARTE II – I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLE P.A. – cap. 5. Adozione annuale del PTPCT stabilisce:

*"[...] solo i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate (cfr. parte speciale*

*Aggiornamento PNA 2018, Approfondimento IV “Piccoli Comuni”, § 4. “Le nuove proposte di semplificazione”). In tali casi, l’organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell’assenza di fatti corruttivi o di ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell’ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato. [...]”*

Gli obiettivi posti dalla presente sezione anticorruzione per il triennio 2023/2025, alla luce dell’esperienza maturata negli scorsi anni, sono realisticamente raggiungibili, tenuto conto del livello di attenzione posta da parte dell’organizzazione dell’Ente al perseguimento di strategie mirate allo sviluppo di un contesto di prevenzione dei fenomeni di corruzione.

**La citata delibera n. 1064/2019 dell’ANAC consente ai piccoli comuni (inferiori ai 5.000 abitanti) di evitare l’adozione di un nuovo piano triennale “a scorrimento” ogni anno. Tali piccoli enti potrebbero limitarsi, in assenza di accadimenti di particolare rilevanza, ad adottare il piano ogni tre anni.**

In questa sede, come anzidetto, si terrà conto di quanto suggerito dall’Anac con propria delibera n. 1074/2018 sulla semplificazione delle procedure per i piccoli comuni.

L’ANAC con Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019, ha pure fornito nuove “*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*”. L’Autorità ha ritenuto di aggiornare le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo con un documento che, facendo riferimento ai principali standard internazionali di *risk management*, sostituisce l’allegato 5 del PNA 2013.

Nel caso di Romagnese, non essendo intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative, si è proceduto alla ricognizione del sistema, implementandolo.

Per quanto riguarda definizioni e metodologia si rimanda a quanto già riportato nel piano 2014-2016 e nei successivi aggiornamenti, con particolare riferimento ai contenuti, ai soggetti coinvolti e alle misure di prevenzione di contrasto obbligatorie.

La collaborazione con tutti i Responsabili, ha consentito la valutazione del rischio connesso ai vari processi e l’adozione di talune misure di mitigazione e contrasto dei fenomeni di corruzione.

Il Comune di Romagnese basa la propria programmazione sul DUP, sul Bilancio di Previsione nonché sul PIAO che sono i documenti fondamentali regolanti la vita e l’attività dell’Ente e del suo apparato organizzativo. Il Piano delle Performance completa ed integra gli strumenti attraverso i quali l’Ente fissa i propri obiettivi strategici e stabilisce la programmazione delle proprie attività.

In buona sostanza l’organo di indirizzo assume un ruolo centrale nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo.

La Giunta comunale, promuove un'efficace e proficua applicazione delle prescrizioni e dei requisiti anticorruzione.

Un suggerimento dell'ANAC, contenuto nella determinazione n. 12/2015, riguarda il *“pieno coinvolgimento e la partecipazione dei titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPC. Queste figure, che svolgono sia fondamentali compiti di supporto conoscitivo e di predisposizione degli schemi di atti per gli organi di indirizzo, sia compiti di coordinamento e di interpretazione degli atti di indirizzo emanati nei confronti degli organi amministrativi, rivestono un ruolo chiave per il successo delle politiche di prevenzione della corruzione. Il PTPC deve essere elaborato con la piena collaborazione e l'attiva partecipazione di tali figure, da garantire in termini di contributo conoscitivo al PTPC e di diretta responsabilità per gli atti compiuti a supporto dell'opera degli organi di indirizzo”*.

A tale proposito occorre specificare che i Responsabili di unità organizzativa del Comune di Romagnese sono stabilmente coinvolti nelle attività legate all'anticorruzione ed alla trasparenza, partecipando attivamente al processo di gestione del rischio ed osservando le misure previste.

Come sopra evidenziato, la collaborazione tra RPCT e i Responsabili di unità organizzativa si pone in linea con le indicazioni fornite da ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022 – 2024 sulla esigenza di un **coordinamento tra il RPCT e Responsabili delle altre sezioni di PIAO**.

Le dimensioni molto contenute dell'Ente, comunque, facilitano la verifica dell'eventuale sussistenza di situazioni di illecito (fino ad ora non riscontrate) e di eventuale conflitto d'interesse (anche tali situazioni, fino ad oggi, non sono state rilevate).

### **Analisi del contesto**

#### **CONTESTO ESTERNO**

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Si riporta, in proposito, lo stralcio riguardante la Provincia di Pavia contenuto nel *“MONITORAGGIO DELLA PRESENZA MAFIOSA IN LOMBARDIA* a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, diretto dal prof. Fernando dalla Chiesa in collaborazione con Polis Lombardia, presentato nel 2022:

## **La Provincia di Pavia**

### **Le premesse**

Come noto, l'inizio del radicamento di organizzazioni mafiose nella provincia di Pavia può essere individuato a cavallo tra gli anni '60 e '70. In quel decennio arrivarono infatti nei comuni del pavese ben 48 soggiornanti obbligati (83), lo stesso numero della provincia di Milano, che diedero inizio alla colonizzazione mafiosa dell'area. La presenza criminale nell'area diventa evidente già nel 1972 quando a Vigevano viene sequestrato Pietro Torielli junior, figlio di imprenditori dell'industria calzaturiera rilasciato nel febbraio successivo dopo il pagamento di un riscatto di 1,5 miliardi di lire. Il sequestro del figlio dell'imprenditore Torielli, la cui responsabilità viene attribuita alla mafia siciliana con un ruolo centrale di Luciano Leggio (84), fu il primo rapimento in Lombardia e diede il via alla cosiddetta "stagione dei sequestri" che negli anni successivi terrorizzò la borghesia del nord Italia. In quel periodo storico la provincia di Pavia fu particolarmente colpita da questa strategia mafiosa, in cui negli anni Cosa nostra lasciò poi il campo alla 'ndrangheta, e divenne teatro di altri due sequestri eccellenti: il rapimento dello stilista Giuliano Ravizza nel settembre 1981, e nel gennaio 1988, quello del diciottenne Cesare Casella, la cui prigionia durò ben 743 giorni. Entrambi i sequestri si conclusero con il rilascio degli ostaggi, ma la loro realizzazione e la loro eco, molto alta specialmente nel secondo caso, indicano una capacità di sfida delle compagini criminali presenti nel pavese già forte in quegli anni. In particolare, vista la già ricordata scelta della mafia siciliana di abbandonare questo tipo di reato sul finire degli anni '70, i due episodi rivelano una notevole forza strutturata della 'ndrangheta calabrese sul territorio, comprensiva delle relazioni e dei contatti utili alla commissione di reati complessi e ad alto rischio.

Nonostante la presenza di ripetuti segnali sul territorio, però, il radicamento della criminalità organizzata calabrese nella provincia di Pavia viene messo nero su bianco solo con l'operazione "La notte dei fiori di San Vito" che nel 1994 accerta l'esistenza di una locale nel capoluogo di provincia (85). L'indagine "Infinito" del 2010, poi, oltre a ribadire l'esistenza di una locale di 'ndrangheta operante a Pavia e delinearne l'organigramma, evidenzia come si sia registrata una scissione che ha portato alla nascita di una nuova locale a Voghera (86) di cui, però, non si conosce molto di più che l'esistenza. L'operazione "Lex" del 2016 ha poi permesso di accertare come, sempre a Voghera, risulti essere particolarmente attivo un gruppo riconducibile alla 'ndrina Chindamo-Ferrentino di Laureana di Borrello, dedito al traffico di stupefacenti ed al riciclaggio di proventi illeciti in particolare nel settore del movimento terra. Il sodalizio, descritto dall'allora comandante dei carabinieri di Reggio Calabria come composto da "individui pericolosi, armati e violenti che avevano colonizzato Voghera" (87), avrebbe dimostrato grande organizzazione e particolare ferocia, sfociata ad esempio nel sequestro di un imprenditore per convincerlo a gestire un'impresa

fittizia per conto del clan nell'Oltrepò pavese (88). Se dunque le varie inchieste hanno accertato l'esistenza di due locali nella provincia pavese, è importante sottolineare come tuttavia anche nel terzo importante polo dell'area, ossia la zona Vigevano, si sia registrata una presenza storica della criminalità organizzata calabrese. Una presenza iniziata con l'arrivo nel 1968 del boss Giovanni Cotroneo e negli anni '70 con l'arrivo dal reggino di soggetti legati al clan Valle-Lampada, spostatosi poi verso la fine degli anni '90 nel sud-ovest milanese.

In ogni caso nella provincia pavese è la locale del capoluogo ad apparire da sempre quella più attiva ed efficace nella realizzazione di delitti e nell'infiltrazione di settori economici e sociali. Oltre che operare nei settori classicamente ambiti dai clan come l'edilizia, gli appalti e la ristorazione, emerge fra l'altro chiaramente come la locale di Pavia sia tradizionalmente attiva nell'infiltrazione della politica locale, con diversi tentativi di condizionare l'esito delle elezioni sia a livello locale che regionale, in accordo con la locale di Milano (89). Come noto a ciò si aggiungono gli strettissimi legami intrattenuti da Pino Neri, storico esponente di vertice della locale, con l'ASL di Pavia ed in particolare con il direttore della stessa, Carlo Chiriaco, con ricadute sulla stessa trasparenza e immagine della sanità locale.

### **Sviluppi recenti**

Negli ultimi anni non sembrano registrarsi mutamenti di rilievo nella geografia criminale della provincia pavese. Lo scenario è lo stesso rivelato dalle precedenti indagini, con l'esistenza di due locali di 'ndrangheta, a Pavia e Voghera, e di uno speciale gruppo criminale riconducibile al clan Chindamo-Ferrentino di Laureana di Borrello operante nella zona di Voghera (90). Come accertato in sede giudiziaria, infatti, a partire dal 2013 la cosca aveva scelto la zona di Voghera e l'Oltrepò pavese per reinvestire capitali illeciti attraverso l'apertura o la gestione di imprese edili utili anche a mascherare attività illecite quali il traffico di stupefacenti e di armi (91). Appare importante in tal senso segnalare come, allo stato attuale, nella zona della città di Voghera opererebbero contemporaneamente una locale di 'ndrangheta, nata nei primi anni 2000 da una scissione dalla locale del capoluogo, e un secondo gruppo criminale insediatosi sul territorio nel 2013 e contiguo a una diversa famiglia calabrese non legata in alcun modo alla locale. Per ricostruire le attività criminali portate avanti dal clan Chindamo-Ferrentino a Voghera, e nelle zone limitrofe, sono certamente determinanti le parole di Giuseppe Dimasi, imprenditore arrestato nel 2016 perché ritenuto a disposizione del clan e che da quel momento ha deciso di collaborare con la giustizia raccontando il suo ruolo e gli affari della cosca. Dimasi nei suoi colloqui con i magistrati, e successivamente nel processo svoltosi in Calabria a conclusione dell'inchiesta "Lex", ha raccontato di come il clan si fosse avvicinato alla provincia di Pavia su richiesta dello stesso imprenditore che,

in quel momento, riscontrava problemi economici: *“Ho portato io M. F. a Voghera. A lui raccontai dei miei problemi con le banche. Mi propose di aprire una società con un prestanome che avrebbe trovato lui. Colsi la palla al balzo”* (92). Da quel momento la cosca si stabilì a Voghera affondando le sue radici nel tessuto economico locale ed in particolare nel settore edile, grazie alle società di Dimasi, e in quello agricolo, attraverso la disponibilità di un imprenditore attivo nel settore risicolo. I soldi da reinvestire nell'economia pavese sarebbero giunti dal mercato degli stupefacenti in cui il clan era già attivo in Calabria, ma anche a Voghera dove i Ferrentino acquistarono marijuana e hashish da rivendere *“ai ragazzini”* (93).

Se dunque la presenza del clan originario di Laureana di Borrello è testimoniata da diverse inchieste, lo stesso non può dirsi per l'esistenza di una vera e propria locale nella zona di Voghera, la cui operatività non appare trovare riscontro nelle attività investigative. Individuata per la prima volta con l'operazione *“Infinito”* (94) negli anni recenti la locale di Voghera non sembra in realtà essere attiva ed operante sul territorio. L'assenza di riscontri circa la sua esistenza, secondo la dott.ssa Dolci (95) che non ne esclude l'esistenza, è anche da ricercare nella difficoltà delle forze dell'ordine presenti sul territorio a condurre indagini per questa tipologia di reato a causa della scarsità di mezzi e di personale con cui si trovano ad operare. Pur non essendovi segnali di una sua operatività, dunque, non può essere esclusa totalmente l'esistenza di una locale radicata nel comune di Voghera.

Riprendendo quanto già anticipato nel capitolo sulla provincia di Milano, un elemento di particolare rilevanza registratosi negli ultimi anni è la presenza sul territorio, più volte segnalata anche nelle ultime relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia (96), di elementi collegati al clan Barbaro originario di Platì e da decenni radicato nella provincia sudoccidentale di Milano. Come evidenziato dall'inchiesta condotta dalla DDA di Milano nel *gennaio 2022*, *“teatro territoriale di riferimento è Casorate Primo (PV), dove risultano impiantate solidamente molte famiglie 'ndranghetiste di Platì e dove gli indagati si muovono e si comportano con grande disinvoltura”* (97). Lo spostamento verso la provincia di Pavia del clan Barbaro, come già accennato, sembra esprimere un tentativo di reagire ai cambiamenti che negli ultimi anni hanno reso l'area di Corsico e Buccinasco sempre meno ospitale per il clan, più che indicare una volontà di colonizzare l'area settentrionale della provincia. Non si tratterebbe dunque, secondo la tesi della dott.ssa Alessandra Dolci, *“di un'espansione con finalità economiche ma del tentativo di riproporre lo stesso schema sociale della regione d'origine e replicare un modello classico che dà ai clan maggiore sicurezza soprattutto in relazione alle contromisure da adottare alle attività investigative messe in campo. Sono tutti paesi piccoli, di due o tremila abitanti, in cui è più semplice non solo*

*avere rapporti con la pubblica amministrazione ma anche e soprattutto controllare in senso stretto il territorio*” (98). Il trasferimento verso piccoli comuni della provincia di Pavia, con una popolazione inferiore ai diecimila abitanti e lontani da insediamenti produttivi come nel caso di Casorate Primo, offre insomma diversi vantaggi. È noto, d'altronde, come all'epoca dei primi insediamenti nelle regioni del Nord i clan avessero tratto importanti vantaggi dalla scelta di stanziarsi in paesi di piccole dimensioni, nei quali da un lato era più semplice controllare il territorio (e influenzarne le dinamiche sociali e politiche) e dall'altro si incontrava una minor resistenza da parte sia della società civile sia delle forze dell'ordine. E in effetti la capacità di tenere più facilmente sotto controllo il territorio emerge chiaramente dall'indagine sopra citata quando un soggetto legato al clan Barbaro, nell'accordarsi con altri indagati per la consegna di un carico di droga, sconsiglia incontri nelle ore notturne ritenendoli poco sicuri per la presenza, accertata, di maggiori controlli da parte delle Forze dell'Ordine (99).

Ai problemi derivanti dagli spostamenti “demografici” si aggiunge l'allarme lanciato dall'ex prefetto Rosalba Scialla per la presenza nell'intera provincia di 30 soggetti condannati per reati di mafia tra detenuti in carcere, ai domiciliari o in regime di semi libertà (100). Le potenziali implicazioni di questa folta presenza mafiosa si possono intravedere nell'operazione “*Alastra*” portata a termine dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Palermo nel 2020. In essa un boss di Cosa nostra risultava avere stabilito la propria residenza appunto a Voghera dopo una lunga detenzione nel carcere della città. Una volta tornato libero il boss avrebbe svolto un ruolo cruciale nel controllo del mandamento di San Mauro Castelverde, in provincia di Palermo, riprendendo le redini del sodalizio mafioso e riorganizzando gli affiliati rimasti in libertà dopo le operazioni delle forze dell'ordine.

Se nel periodo in esame non si sono colti particolari mutamenti negli equilibri criminali nella provincia di Pavia, è opportuno sottolineare come il contesto sia risultato essere funzionale alla realizzazione di reati scopo (101) grazie alla complicità di professionisti locali. Un caso che ha suscitato grande e ripetuta attenzione da parte della stampa, non solo pavese, è ad esempio la condanna a 10 anni e sei mesi di reclusione inflitta in primo grado all'oculista ragusano Aldo Fronterre, in servizio alla clinica Maugeri, accusato di avere consentito con una falsa perizia nel 2008 al boss dei casalesi Giuseppe Setola di ottenere gli arresti domiciliari, premessa della sua successiva evasione e poi del suo ritorno in Campania, dove diede inizio a una autentica stagione di terrore nel casertano (102). Più di recente, invece, l'operazione “*Fuel Discount*” ha svelato una frode portata avanti da un sodalizio criminale guidato da uomini legati al clan camorristico Polverino e al clan dei Casamonica, noto per la sua presenza a Roma e per i suoi legami con la

criminalità campana. L'indagine, portata a termine nel febbraio 2020, ha rivelato come i due clan fossero stabilmente associati al fine di portare avanti una serie di frodi carosello (103) che avrebbero permesso di sottrarre all'erario circa cento milioni di euro grazie all'omesso versamento dell'IVA. Per la realizzazione del piano criminale il sodalizio si sarebbe servito di un commercialista di Pavia che avrebbe gestito i bilanci delle "società cartiere" utilizzate per importare carburante dall'estero e rivenderlo in Italia a un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato (104).

**Smaltimento illecito di rifiuti** – Per quel che concerne le altre attività criminali sul territorio è importante sottolineare in questa sede la centralità della provincia di Pavia nel business criminale dei rifiuti che ha portato ad una vera e propria emergenza incendi negli scorsi anni. Dopo gli otto roghi in impianti di rifiuti verificatisi nell'area tra il 2015 e il 2018, e tra cui si ricorda l'incendio di un capannone di oltre 1000 m<sup>2</sup> stipato di rifiuti a Corteolona, la serie quasi ininterrotta di depositi dati alle fiamme ha subito un brusco rallentamento, come nel resto della regione, senza però interrompersi totalmente. Si segnalano in particolare i due roghi divampati nella discarica di Montebellino, gestita dalla "Asm Pavia" nel giugno e nel settembre 2020 e su cui sono ancora in corso accertamenti per definire la natura delle fiamme. Importanti sviluppi si sono invece avuti dal punto di vista investigativo con riferimento agli incendi degli anni precedenti ed in particolare a quelli che hanno interessato la "Eredi Bertè" di Mortara, bruciata il 6 settembre 2017 e poi di nuovo nel giugno 2018, e il capannone di Corteolona adibito a discarica abusiva e dato alle fiamme. In relazione agli incendi di Mortara si segnala come nel mese di ottobre 2021 i carabinieri abbiano arrestato tre soggetti, gli amministratori della "Eredi Bertè", con le accuse di traffico illecito di rifiuti, incendio doloso, utilizzo ed emissione di fatture false, bancarotta, riciclaggio ed autoriciclaggio. Stando a quanto appurato durante le indagini, grazie anche alla collaborazione della ex moglie di uno degli arrestati, la quantità di rifiuti stoccata nell'area (circa 17 mila tonnellate) era di gran lunga superiore al consentito e per questo uno dei tre arrestati avrebbe provveduto in prima persona ad appiccare il rogo così da evitare chiusure o sanzioni e contestualmente incassare i soldi dell'assicurazione (105). Nella vicenda emergerebbe però anche un collegamento diretto con la criminalità calabrese radicata in Lombardia. La testimone sarebbe infatti stata minacciata da un collaboratore dell'ex marito, che le avrebbe intimato più volte di non raccontare nulla per evitare conseguenze per la propria vita. L'uomo è stato in seguito riconosciuto dagli inquirenti come un soggetto già coinvolto nell'indagine "Infinito" e affiliato ad una locale di 'ndrangheta attiva in provincia di Milano (106). Nonostante al momento non risulti coinvolto direttamente nell'indagine per l'incendio è però evidente come egli fosse perfettamente inserito nel piano criminale che ha condotto ai roghi di Mortara; il suo stesso ruolo nella società, come braccio destro dell'amministratore unico dell'azienda, diventa perciò un elemento importante per comprendere la



centralità della criminalità organizzata nella stagione degli incendi di rifiuti in Lombardia. Con riferimento invece al rogo di Corteolona è importante un breve accenno all’operazione “*Feudo*”, nata da una costola dell’inchiesta “*Fire Starter*” che aveva portato a sei arresti per l’incendio del 3 gennaio 2018, e con la quale è stato accertato come i rifiuti che hanno alimentato i roghi della “stagione degli incendi” provenissero anche da fuori regione ed in particolare dalla Campania. Qui, infatti, un gruppo criminale dedito al traffico di rifiuti speciali aveva scelto la Lombardia come luogo ideale in cui abbandonare e bruciare i rifiuti (107) grazie alla presenza di una fitta rete di impianti ed imprese complici e colluse (108). La stretta investigativa scaturita dalla situazione emergenziale vissuta in Lombardia nella cosiddetta “stagione degli incendi” ha però costretto l’organizzazione a rimodulare i propri traffici con una ulteriore inversione della loro rotta. I rifiuti, che fino a quel momento venivano sversati in capannoni dismessi spesso dati alle fiamme, “sono stati poi dirottati dalla Lombardia verso la Calabria e tombati in una cava del lamentino” (109).

**Le ultime operazioni** – Nella tabella seguente si riportano le principali operazioni che hanno interessato la provincia di Pavia nel periodo in esame, evidenziando i reati contestati ed i clan colpiti dalle indagini.

Tabella 1 – Principali operazioni condotte nel periodo in esame

<i>Operazione</i>	<i>Anno</i>	<i>Istituzione di riferimento</i>	<i>Reati contestati</i>	<i>Territorio interessato</i>	<i>Clan colpiti</i>
Fire Starter	2018	Carabinieri forestali	Reati ambientali e incendio doloso	Province di Milano e Pavia	

				Lombardia	
--	--	--	--	-----------	--

Feudo	2019	DDA di Milano	Reati ambientali	Calabria e Campania	
Fuel Discount	2020	Guardia di Finanza	Frodi sui carburanti	Roma e Provincia di Pavia	Clan Polverini (camorra) – Clan Casamonica
Mixus	2021	Procura della Repubblica di Milano	Traffico di stupefacenti	Province di Pavia, Monza e Brianza e Roma	Criminalità straniera e clan Molluso

**Criminalità straniera** – Quanto alla criminalità straniera, si segnala anche per la provincia di Pavia l’attività di gruppi criminali prevalentemente di origine nordafricana e sudamericana dediti in maniera particolare al traffico di sostanze stupefacenti ed allo spaccio al dettaglio. Nei primi mesi del 2021 la Guardia di Finanza di Pavia ha eseguito un’ordinanza di custodia cautelare nei confronti di otto cittadini peruviani ritenuti, insieme a sette italiani, “*responsabili di diverse operazioni di importazione, stoccaggio, trasporto e vendita di ingenti quantitativi di sostanza stupefacente del tipo cocaina con alta concentrazione di principio attivo*” (110). Analogamente a quanto detto per la provincia di Milano, anche in questo caso la cocaina veniva trattata attraverso particolari procedimenti chimici che ne permettevano, grazie all’opera di soggetti peruviani, l’occultamento in altri materiali da cui essa veniva poi riestratta e raffinata in laboratori clandestini.

**Analisi dei dati** – Anche su Pavia, infine, risulta interessante una breve analisi dei dati relativi ad alcuni reati spia nell’ultimo decennio. Nelle tabelle che seguono, realizzate basandosi sugli ultimi dati messi a disposizione dall’Istat, si prova dunque a fornire una panoramica sui reati “aggressivi” (estorsioni, usura e danneggiamenti) e su quelli riferibili tendenzialmente ad alcuni mercati illegali (prostituzione, droga e riciclaggio).

Tabella 2 - Reati denunciati dalle forze di polizia all’autorità giudiziaria – valori assoluti (fonte:

Istat)

<i>Tipo di delitto</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Estorsioni</i>	33	30	33	36	52	55	49	35	36	58	31
<i>Usura</i>	2	1	1	0	2	1	0	0	3	1	0
<i>Danneggiamento a seguito di incendio</i>	62	55	74	63	53	46	36	52	32	32	40

Tabella 3 - Reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria – valori assoluti (fonte:

Istat)

<i>Tipo di delitto</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Sfruttamento prostituzione</i>	12	11	5	10	7	9	5	1	3	2	2
<i>Riciclaggio</i>	9	7	8	11	8	7	14	9	21	35	77
<i>Normativa sugli stupefacenti</i>	188	140	207	190	202	133	167	181	203	215	197

Emerge dalla tabella come anche nella provincia di Pavia si sia registrato negli ultimi anni un aumento significativo dei reati relativi alla normativa sugli stupefacenti che, al netto di una lieve contrazione nel 2020 su cui ha senza dubbio influito anche la situazione generale causata dalla

pandemia, hanno visto una crescita costante specialmente a partire dal 2015. Ma il dato che maggiormente colpisce è senza dubbio quello relativo al riciclaggio che, come già evidente dai valori assoluti riportati in tabella, ha visto un incremento esponenziale nell'ultimo triennio. Nella tabella che segue, per meglio inquadrare questo fenomeno anche su un piano comparato, si riportano dunque i suoi valori per 100.000 abitanti in raffronto con la Lombardia e le regioni del nord ovest in generale.

Tabella 4 - Reati inerenti al riciclaggio e reimpiego di capitali di provenienza illecita denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria, valori per 100.000 abitanti (fonte: Istat)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Area</i>								
<i>Nord-Ovest</i>	3,1	2,3	3	2,6	2,4	2	2,7	2,9
<i>Lombardia</i>	2,1	1,8	2,2	2	2,1	2	2,6	3,6
<i>Provincia di</i>								
<i>Pavia</i>	2	1,5	1,3	2,6	1,6	3,8	6,4	14,3
<i>Comune di</i>								
<i>Pavia (111)</i>	/	/	/	/	5,5	12,3	20,5	85,4

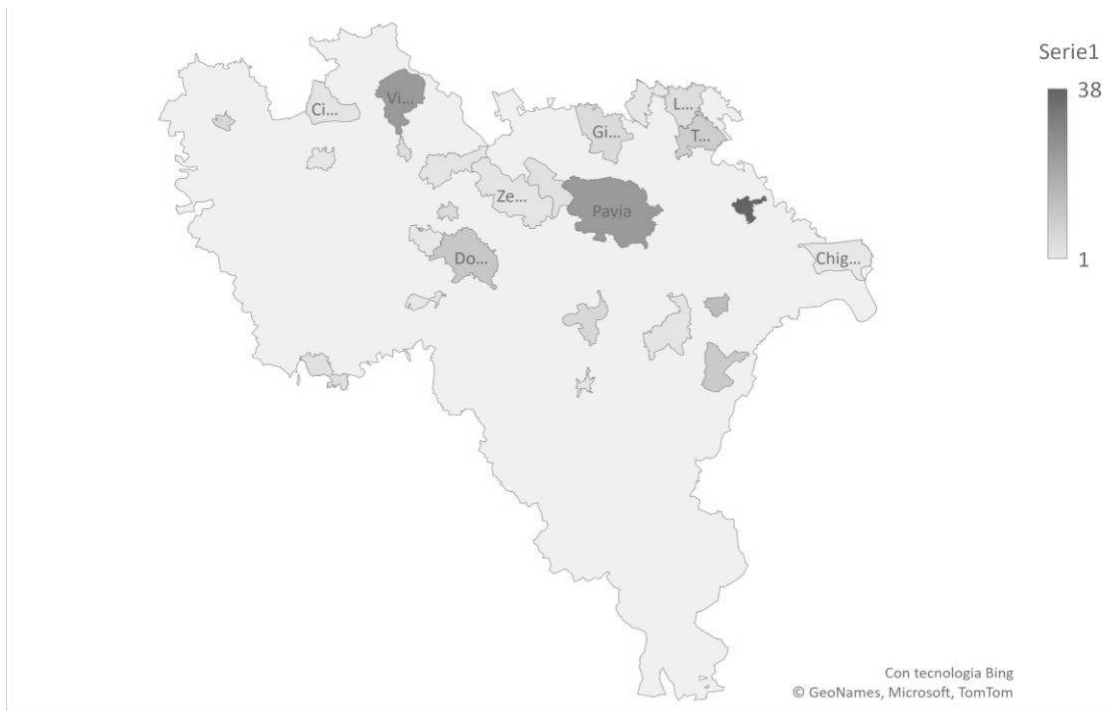
I dati riportati restituiscono visibilmente una situazione emergenziale per la provincia di Pavia e per il capoluogo, in cui si registrano addirittura 85 denunce per riciclaggio ogni 100 mila abitanti, un valore di molto superiore non solo alla media regionale ma anche a quella del quadrante nordoccidentale del paese, soprattutto negli ultimi quattro anni considerati.

Si forniscono infine, a completamento dello scenario osservato, i dati relativi alla presenza di beni confiscati nei comuni della provincia pavese, distribuiti per aree territoriali omogenee. Come si può vedere, coerentemente con le tendenze e le ragioni storiche già osservate, è proprio il capoluogo a presentare i numeri più bassi tra le quattro aree considerate.

Tabella 5 – Immobili e aziende in gestione e destinate nella provincia di Pavia (fonte OpenRE.G.I.O (112))

<i>Area</i>	<i>Immobili in gestione</i>	<i>Aziende in gestione</i>	<i>Immobili destinati</i>	<i>Aziende destinate</i>	<i>TOTALE</i>
<i>Comune di Pavia</i>	18	4	2	0	24
<i>Lomellina</i>	30	2	26	2	60
<i>Oltrepò Pavese</i>	28	0	8	0	36
<i>Confini nord-orientali</i>	17	0	46	0	63

Cartina 1 – Distribuzione dei beni confiscati nei comuni della Provincia di Pavia



83Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, *Relazione conclusiva*, VI Legislatura, p. 289

84Sarah Mazzenzana, *Relazione sui sequestri di persona a scopo di estorsione*, in *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata* v. 3 n.2, 2017, p. 110

85CROSS, Osservatorio sulla CriminalitàOrganizzata dell'Universitàdegli Studi di Milano, *Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia, Parte I*, Milano, gennaio 2018, in collaborazione con Polis Lombardia, p. 259

86 Andrea Ghinetti, Ordinanza di applicazione coercitiva con mandato di cattura – Procedimento Penale n. 43733/06 R.G.N.R., tribunale di Milano – Ufficio GIP, 5 luglio 2010, p. 29

87 “*Individui violenti avevano colonizzato Voghera*”, la Provincia pavese, 3 novembre 2016

88 *Otto arrestati a Voghera “affiliati alla ‘ndrangheta”*, la Stampa, 4 novembre 2016

89CROSS, Osservatorio sulla CriminalitàOrganizzata dell'Universitàdegli Studi di Milano (a cura di), *Primo Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, per la presidenza della commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso*, 2014, p. 56

90 Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione semestrale al Parlamento*, gennaio-giugno 2020, p. XLVIII

- 91 Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione semestrale al Parlamento*, luglio-dicembre 2018, p. 316
- 92 Maria Fiore, “*La ‘ndrangheta faceva affari a Voghera*”. *La confessione dell’impresario in carcere*, la Provincia pavese, 29 ottobre 2020
- 93 Nicoletta Pisanu, *La ‘ndrangheta di casa a Voghera*. “*Vendevamo droga ai ragazzini*”, il Giorno, 14 ottobre 2017
- 94 Nell’ordinanza di custodia cautelare dell’operazione “*Infinito*” (Procedimento Penale n. 43733/06 R.G.N.R., tribunale di Milano – Ufficio GIP, 5 luglio 2010, p. 24 e 29) si fa riferimento alla nascita della locale di Voghera ad opera di soggetti fuoriusciti dalla locale di Pavia. La sua costituzione sarebbe però stata fermata da Carmelo Novella, come noto all’epoca reggente della struttura denominata “*La Lombardia*”, che avrebbe espresso parere contrario alla sua formazione.
- 95 Dott.ssa Alessandra Dolci, coordinatrice Direzione Distrettuale Antimafia di Milano, intervista effettuata il 04/03/2022
- 96 Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione Semestrale al Parlamento*, luglio-dicembre 2019, p. 494
- 97 OCC. N. 38565/19 RGNR e n.23084/19 RGGIP, emessa dal Tribunale di Milano il 28 luglio 2021, p. 10
- 98 Dott.ssa Alessandra Dolci, coordinatrice Direzione Distrettuale Antimafia di Milano, intervista effettuata il 04/03/2022
- 99 OCC. N. 38565/19 RGNR e n.23084/19 RGGIP, emessa dal Tribunale di Milano il 28 luglio 2021, p. 16
- 100 Maria Fiore, *In provincia 30 condannati per mafia. Vertice straordinario in prefettura*, la Provincia pavese, 4 luglio 2020
- 101 Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione semestrale al Parlamento*, luglio-dicembre 2020, p. 287
- 102 *Camorra, “firmò falsi certificati per far ottenere i domiciliari a Setola”: 10 anni e 6 mesi all’oculista, 9 al boss dei Casalesi*, il Fatto Quotidiano, 18 febbraio 2019

103 “*Il meccanismo di frode prevedeva, con il contributo di un commercialista di Pavia, la falsificazione dei bilanci delle società e il mancato versamento delle imposte. L’indagine ha avuto inizio dall’osservazione di un sospetto “aumento” delle importazioni, dalla Slovenia e dalla Croazia, di carburante ed altri combustibili per autotrazione destinati al deposito fiscale di Vigevano (PV). Il citato carburante veniva acquistato attraverso “società cartiere” e successivamente rivenduto ad una serie di distributori stradali che gli appartenenti al sodalizio criminale gestivano fra il Piemonte, il Veneto e la Lombardia*”. (Direzione

Investigativa Antimafia, relazione semestrale al parlamento, gennaio-giugno 2020, p. VII)

104 Andrea Ballone, *Operazione “Fuel Discount”: frode da 100 milioni di euro scoperta dalla GdF di Pavia*, La Stampa, 3 febbraio 2020

105 Davide Maniaci, *Incendio Mortara, arrestati i titolari della Eredi Bertè: “Diedero fuoco ai rifiuti per non doverli smaltire”*, Corriere della Sera, 7 ottobre 2021

106 Umberto Zanichelli, *Mortara: Eredi Bertè, per gli arresti decisiva l’ex moglie dell’amministratore*, il Giorno, 7 ottobre 2021

107 Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione semestrale al Parlamento*, giugno-dicembre 2019, p. 483

108 Luisiana Gaita, *Rifiuti da trattare provenienti dalla Campania: abbandonati in Lombardia o interrati in*

*Calabria. 11 arresti in varie regioni d’Italia*, il Fatto Quotidiano, 7 ottobre 2019

109 Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione semestrale al Parlamento*, giugno-dicembre 2019, p.97

110 Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione semestrale al Parlamento*, Gennaio - giugno 2021, p. 337

111 Per il comune di Pavia, il database dell’Istat fornisce il numero delle denunce solamente a partire dal

2017 e per questo motivo non sono presenti i dati sugli anni precedenti

112 I dati sono stati estrapolati dal portale OpenRe.G.I.O in data 30/12/2021 e si riferiscono alle singole particelle catastali



L'attuale dotazione organica dell'ente e' composta da n. 5 dipendenti oltre ad una assunzione ai sensi dell'art.110 TUEL:

- N.1 FUNZIONARIO ex Cat. D - Funzionario amministrativo e contabile PO/EQ Settore finanziario
- N.1 ISTRUTTORE ex Cat. C – Agente di P.L.
- N. 1 ISTRUTTORE ex Cat. C - Istruttore amministrativo e contabile Servizi Demografici
- N. 2 OPERATORI ESPERTI ex Cat. B3- Collaboratore tecnico e autista scuolabus
- N.1 FUNZIONARIO ex Cat. D - Funzionario Tecnico pt 12 h sett. Assunzione ex art.110 TUEL PO/EQ Settore tecnico (personale che non rientra tra le spese a tempo determinato).

Il Comune di Romagnese dispone di un Segretario Comunale titolare, in convenzione con altri 4 Comuni, a far data dal 04/01/2023.

Inoltre l'area amministrativa, a causa della forte carenza di personale che contraddistingue le piccole realtà come quella del Comune di Romagnese, è presidiata dal Sindaco.

Non essendosi verificata, fino ad oggi, alcuna necessità in merito, non è stato costituito l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di cui all'art. 55 bis del D.lgs. 165/2001 e s.m.i..

## **MAPPATURA DELLE ATTIVITÀ A PIÙ ELEVATO RISCHIO DI CORRUZIONE DELL'ENTE**

In merito alla mappatura dei processi, questa amministrazione aderisce al suggerimento fornito dall'ANCI nelle "Linee per la Prevenzione della Corruzione - Suggerimenti per i Piccoli Comuni e Aggregazioni" del settembre 2016, vale a dire: *"La mappatura grafica e tabellare dei processi, richiede tempo e disponibilità di risorse umane da dedicare alle attività di analisi dei processi. I Piccoli Comuni possono limitarsi ad elencare i propri processi, rinunciando a realizzare la mappatura tabellare o grafica di ciascun processo. L'importante è identificare gli eventi di corruzione che si possono verificare nei processi individuati."*

A tal proposito è doveroso evidenziare che non sono intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative particolari.

Si riporta pertanto, qui di seguito, l'elenco dei processi tipici che caratterizzano un'amministrazione locale, organizzati secondo le tre macro-categorie: processi di governo, processi operativi e processi di supporto. La mappatura completa dei principali processi di governo, dei processi operativi e dei processi di supporto dell'ente è riportata nelle tabelle seguenti.

<b>PROCESSI DI GOVERNO</b>
----------------------------

1	stesura e approvazione delle "linee programmatiche"
2	stesura ed approvazione del documento unico di programmazione
3	stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche
4	stesura ed approvazione del programma biennale degli acquisti
5	stesura ed approvazione del bilancio pluriennale
6	stesura ed approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche
7	stesura ed approvazione del bilancio annuale
8	stesura ed approvazione del PEG
9	stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi
10	stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa
11	controllo politico amministrativo
12	controllo di gestione
13	controllo di revisione contabile
14	relazione di fine mandato

<b>PROCESSI OPERATIVI (servizi al cittadino)</b>	
<b>Processi</b>	<b>Sotto-processi</b>
Gestione servizi demografici, stato civile, elettorali	Pratiche anagrafiche
	Documenti d'identità
	Certificazione anagrafica
	Atti nascita - morte - matrimonio - cittadinanza
	Gestione leva
	Archivio elettori
	Consultazioni elettorali
Gestione servizi sociali	Segretariato sociale
	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani

	Servizi per minori e famiglie
	Servizi per disabili
	Alloggi popolari
	Servizi per adulti in difficoltà
	Integrazione cittadini stranieri
Gestione servizi educativi-scolastici	Scuola dell'Infanzia
	Scuola primaria
	Scuola Secondaria di primo grado
	Servizi per il diritto allo studio
	Sostegno scolastico
	Trasporto scolastico
	Refezione scolastica
	Doposcuola
Gestione servizi cimiteriali	Assegnazione concessioni
Gestione servizi culturali e sportivi	Organizzazione e partecipazione eventi
	Gestione biblioteche
	Gestione impianti sportivi
	Gestione associazioni culturali
	Gestione pari opportunità
Gestione mobilità e viabilità	Manutenzione strade
	Gestione circolazione e sosta
	Gestione segnaletica,
	Rimozione neve
Gestione del territorio e ambiente-mantenimento patrimonio	Pulizia strade
	Raccolta e smaltimento rifiuti
	Manutenzione verde
	Gestione corsi d'acqua

	Gestione servizio idrico
	Gestione illuminazione pubblica
	Pianificazione urbanistica
	Gestione e manutenzione beni mobili ed immobili compresa l'assegnazione temporanea dell'utilizzo delle strutture comunali
Gestione territorio-pianificazione	OOPP
	Edilizia privata
	Edilizia pubblica
	Piani controllo inquinamento
	Gestione protezione civile
Gestione servizi polizia locale	Gestione sicurezza ed apparati di videosorveglianza
	Controllo commercio
	Attività di prevenzione
	Gestione accertamenti
	Emissione e notifica atti giudiziari
Gestione attività produttive -SUAP	Gestione agricoltura
	Gestione commercio e industria

<b>PROCESSI DI SUPPORTO (servizi all'Ente)</b>	
<b>Processi</b>	<b>Sotto-processi</b>
Gestione risorse economico finanziarie	Gestione delle entrate
	Gestione delle uscite
	Monitoraggio movimenti economico-finanziari e flussi di cassa
	Adempimenti fiscali

Gestione sistemi informatici	Gestione e manutenzione hardware e software
	Disaster recovery e backup
	Comunicazione interna
Gestione documentale	Documenti
	Archivio
	Protocollo
Gestione risorse umane	Selezione e assunzione
	Gestione aspetti giuridici e economici
	Formazione
	Valutazione
	Relazioni sindacali
Gestione segreteria	Delibere
	Determine
	Ordinanze
	Contratti
	Supporto giuridico agli Organi ed ai Servizi
	Notifiche
	Albo pretorio
	Organi istituzionali
	Reclami
	Comunicazione esterna
	Accesso agli atti e trasparenza
	Semplificazione amministrativa
	Raccolta dati customer satisfaction
	Gestione sito web Gestione redazione
Informazione ai cittadini	
Gestione gare e appalti	Gestione lavori in economia

	Gare ad evidenza pubblica per lavori e forniture
	Assegnazione diretta di lavori e forniture beni e servizi
Gestione sicurezza ambienti di lavoro	Raccolta e trattamento dati
Gestione fornitori+outsourcing	Selezione fornitori
	Valutazione fornitori
Gestione delle partnership	=====

Vengono definite ed individuate le attività a rischio elevato di corruzione, ai sensi dell'art. 1, comma 9, della L. 190/2012, vale a dire:

- a) Rilascio di autorizzazioni e concessioni;
- b) Contratti pubblici (precedentemente denominata nel PNA "affidamento di lavori, forniture, servizi");
- 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 del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 D.Lgs. 150/2009;

secondo le indicazioni dell'ANAC, contenute nella citata determina n. 12/2015, con il Piano 2016/2018 si sono aggiunte le seguenti:

- e) Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- f) Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- g) Incarichi e nomine
- h) Affari legali e contenzioso.

Vengono individuate come segue le attività nelle quali risulta più elevato il "rischio corruzione", nell'ambito delle seguenti macro-aree:

**AREA A:**

- acquisizione e progressione del personale:
- concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

#### **AREA B:**

- affidamento di lavori servizi e forniture;
- procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

#### **AREA C:**

- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- autorizzazioni e concessioni.

#### **AREA D:**

- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

#### **AREA E (*Specificata per i comuni*):**

- provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;
- permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;
- accertamento e controlli sugli abusi edilizi;
- gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari;
- gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS;
- gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;
- accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;
- incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);
- gestione giuridica del personale;
- gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti;
- protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;
- patrocinii ed eventi;
- diritto allo studio;
- organi, rappresentanti e atti amministrativi.

Completata la mappatura dei procedimenti e dei processi, la valutazione del rischio viene svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

Alla identificazione e valutazione del rischio segue l'indicazione delle misure di prevenzione che consistono in norme, procedure, azioni di carattere generale o specifiche, idonee a prevenire fatti corruttivi.

Il piano si configura come strumento dinamico, da adeguare, integrare e monitorare con continuità, in quanto deve rappresentare una mappatura tendenzialmente completa del rischio.

In esito alla fase di mappatura è stato possibile stilare un elenco dei processi potenzialmente a rischio attuati dall'Ente. Applicando la suddetta metodologia sono state esaminate attività riferibili alle macro aree C – E per un totale di n° 38 procedimenti analizzati.

#### **Determinazione del valore del rischio.**

Per ciascuno dei procedimenti analizzati si è proceduto al calcolo del **valore di rischio** inteso come risultato del **valore della probabilità dell'evento** moltiplicato per il **valore dell'impatto** dello stesso. Segue il dettaglio dei criteri utilizzati.

#### **Determinazione del valore della probabilità**

Per determinare la probabilità, sono stati utilizzati i criteri seguenti, ciascuno dei quali fa capo a un criterio quantitativo:

Criterio 1 = discrezionalità (punteggio assegnato da 1 a 5)

Criterio 2 = rilevanza esterna (2 per "no", 5 per "sì")

Criterio 3 = complessità del processo (1 per un processo che coinvolge una sola amministrazione, 3 per processo che coinvolge più di 3 amministrazioni, 5 per un processo che coinvolge più di 5 amministrazioni)

Criterio 4 = valore economico (1 per un processo che ha rilevanza esclusivamente interna, 3 per attribuzione di vantaggi ad esterni, ma di non particolare rilievo economico, 5 per considerevoli vantaggi per soggetti esterni)

Criterio 5 = frazionabilità del processo (1 per "no", 5 per "sì")

Criterio 6 = controlli (da 5 a 1, 5 per inefficacia del controllo sul rischio, 1 per efficacia del controllo come strumento di neutralizzazione del rischio)



Al valore risultante dalla media di tutti i valori ottenuti dei criteri precedenti, è stata applicata la seguente classificazione:

0 = nessuna probabilità; 1 = improbabile; 2 = poco probabile; 3 = probabile; 4 = molto probabile; 5 = altamente probabile

### **Determinazione del valore dell'impatto**

Per determinare l'impatto, sono stati utilizzati i criteri seguenti, ciascuno dei quali fa capo a un criterio quantitativo:

Criterio 1 = impatto organizzativo (punteggio assegnato da 1 a 5)

Criterio 2 = impatto economico (1 per "no", 5 per "sì")

Criterio 3 = impatto reputazionale (punteggio assegnato da 0 a 5)

Criterio 4 = impatto sull'immagine (punteggio da 1 a 5)

Al valore risultante dalla media di tutti i valori ottenuti dei criteri precedenti, è stata applicata la seguente classificazione:

0 = nessun impatto; 1 = marginale; 2 = minore; 3 = soglia; 4 = serio; 5 = superiore

### **I valori di probabilità ottenuti sono stati poi moltiplicati per i valori di impatto, determinando il valore del rischio.**

Nelle schede seguenti sono riportati i valori attribuiti a ciascuno dei procedimenti per:

- la valutazione della probabilità;
- la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la "valutazione del rischio" connesso all'attività.

Le attività sono elencate in ordine decrescente rispetto ai valori di "rischio" stimati.

<b>TABELLA SINTESI VALUTAZIONE PONDERAZIONE DEL RISCHIO</b>			
<b>Area</b>	<b>Attività o processo</b>	<b>Probabilità</b>	<b>Impatto</b>
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4,33	2,25
B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	3,5	2,75
A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	4,17	2,25

E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	4,17	2,25
C	Controlli DIA, SCIA, Attività di edilizia libera , certificati destinazione urbanistica	3,5	2,5
C	Accesso ai servizi sociali	3,5	2,5
B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	3,83	2,25
B	Utilizzo rimedi risoluzione controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	3	2,75
C	Commercio in sede fissa e ambulante	2,83	2,75
E	Organizzazione eventi	3,83	2
A	Concorso per l'assunzione di personale	2,67	2,75
A	Reclutamento personale - Mobilità esterna ai sensi dell'art. 30 D.Lgs 165/2001	2,67	2,75
D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici a persone, ed enti pubblici e privati, al di fuori dell'ambito di solidarietà sociale	2,83	2,5
D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici nell'ambito della solidarietà sociale	2,83	2,5
C	Permesso di costruire	2,67	2,5
E	Riscossione coattiva tributi ed entrate patrimoniali	3,33	2
E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	2
E	Designazione dei rappresentati dell'ente presso enti, società, fondazioni	3	2
E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,83	1,5
C	Concessione posizione giuridiche anagrafiche (rilascio carte d'identità, immigrazioni, emigrazioni, cambi di indirizzo, aggregazione/scissione nuclei familiari, cittadini comunitari, stranieri, concessione cittadinanza italiana)	2,5	2,25
E	Gestione delle sanzioni per violazione CdS	2,5	2,25

E	Accertamenti e controlli degli abusi edilizi	3	1,75
E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25
E	Gestione del diritto allo studio	2,67	1,75
A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	2,25
E	Rilascio di patrocini	2,83	1,5
E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,33	1,25
E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25
E	Rilascio autorizzazioni x concessione aspettative, congedi, permessi, autorizzazione straordinari	1,83	2,25
E	Gestione ordinaria delle entrate di bilancio	2,33	1,75
E	Gestione delle tombe di famiglia	2,67	1,5
E	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,5	2,5
C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli anche viaggianti, pubblici intrattenimenti, feste da ballo, esposizioni, corse. Con oltre 200 partecipanti)	2,83	1,25
E	Levata dei protesti cambiari	2	1,75
E	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,33	1,25
C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1
E	Gestione dell'archivio	1,17	0,75
E	Gestione del protocollo	1,17	0,75

#### **DEFINIZIONE DELLE MISURE UTILI A PREVENIRE IL RISCHIO DI CORRUZIONE.**

Ai sensi dell'art. 1, comma 9, della L. 190/2012, per i processi riguardanti le aree sopra individuate, sono definite le seguenti misure:

##### 1. nei meccanismi di formazione delle decisioni:

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
  - rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione dovrà essere tanto più diffuso quanto più è ampio il margine di discrezionalità;
- c) per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti dell'ente dovranno ispirarsi ai principi di semplicità e di chiarezza. In particolare dovranno esser scritti con linguaggio semplice e comprensibile a tutti. Tutti gli uffici dovranno riportarsi, per quanto possibile, ad uno stile comune, curando che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino nella premessa sia il preambolo che la motivazione.
- d) per facilitare i rapporti tra i cittadini e l'amministrazione, sul sito istituzionale devono essere pubblicati i moduli di presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza. Sempre nell'ottica dello snellimento e della semplificazione dei rapporti tra cittadini ed Ente, occorre rendere disponibile l'accesso informatico ai servizi da parte di tutti gli interessati, nonché l'informatizzazione dei procedimenti e dei servizi;
- e) nella comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento dovrà essere indicato l'indirizzo mail a cui rivolgersi e il titolare del potere sostitutivo *ex art. 2 comma 9 bis della Legge 241/90* (individuato nel Segretario Comunale in caso di mancata risposta);
- f) nell'attività contrattuale:
- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
  - ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento comunale e solo nei casi in cui non sia possibile utilizzare gli acquisti a mezzo CONSIP e/o del mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA, ARCA-SINTEL, altro);
  - assicurare la rotazione tra le imprese affidatarie dei contratti assegnati in economia;
  - utilizzare la "white list" istituita presso la Prefettura di Pavia, in tutti i casi in cui sia possibile;
  - assicurare la rotazione tra i professionisti negli affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta. Qualora si ritenga, nell'interesse dell'Ente, di non procedere a rotazione (in particolare per quanto concerne i servizi giuridici), motivare con precisione e in modo congruo la propria scelta;

- assicurare il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o di acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
- validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità, ricorrendo preferibilmente, nel caso in cui si proceda a progettazione “interna”, a stipulare in proposito convenzioni operative con altri comuni per ottenere la collaborazione di figure professionali idonee;
- acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione.

Le suddette verifiche dovranno riservare particolare attenzione le procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici finanziati a valere sulle risorse del PNRR, consentendo l'adeguato presidio delle procedure semplificate previste dal Legislatore per contemperare le esigenze di celerità nell'esecuzione delle opere presupposto per l'erogazione dei relativi finanziamenti. Ciò in quanto si tratta di processi che implicano la gestione di ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione.

Per le stesse ragioni dovrà essere riservata particolare attenzione all'assolvimento degli obblighi di trasparenza in materia di contratti pubblici in relazione a dati, atti, e informazioni da pubblicare nella sotto-sezione di primo livello “Bandi di gara e contratti” della sezione “Amministrazione trasparente”.

g) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione di eventuali alloggi:

- predeterminare ed enunciare nel provvedimento i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;

h) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni:

- valutare l'acquisizione del preventivo assenso del Revisore dei Conti ed allegare la dichiarazione resa con la quale si attesta la carenza di professionalità interne;

i) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente operare con procedure selettive;

l) i componenti le commissioni di concorso e di gara dovranno rendere all'atto dell'insediamento dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso nonché rendere la dichiarazione di cui all'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001;

m) in materia di pianificazione territoriale occorre ampliare gli ambiti di partecipazione al procedimento secondo il modello del “dibattito pubblico” coinvolgendo i cittadini fin dalle fasi iniziali del progetto, e quindi ben prima che il progetto finale sia stato selezionato, ed in particolare far precedere l’adozione del provvedimento pubblico in materia urbanistica, e l’approvazione degli accordi sostitutivi di procedimento od endoprocedimentali in materia urbanistica, dalla pubblicazione sul sito web comunale degli schemi di provvedimento, ed i relativi allegati tecnici, prima che siano portati all’adozione/approvazione dell’organo competente (e comunque almeno 10 gg prima);

## 2. nei meccanismi di attuazione delle decisioni (la tracciabilità delle attività):

- concludere la mappatura di tutti i processi dell’ente;
- è in fase di aggiornamento il funzionigramma dell’ente per definire con chiarezza, e in modo dettagliato ed analitico, i ruoli e compiti di ogni ufficio con l’attribuzione di ciascun procedimento ad un responsabile predeterminato;
- proseguire nel processo di digitalizzazione dell’attività amministrativa in modo da assicurare la totale trasparenza e tracciabilità;
- provvedere alla revisione dei procedimenti amministrativi di competenza dell’ente per eliminare le fasi inutili e ridurre i costi per famiglie ed imprese;
- offrire la possibilità di un accesso *on line* a tutti i servizi dell’ente con la possibilità per il cittadino di monitorare lo stato di attuazione del procedimento che lo riguarda;
- rilevare i tempi medi dei pagamenti;
- rilevare i tempi medi di conclusione dei procedimenti;
- vigilare sull’esecuzione dei contratti di appalto dei lavori, beni e servizi, ivi compresi i contratti d’opera professionale, e sull’esecuzione dei contratti per l’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresi i contratti con le società in house, con applicazione, se del caso, delle penali, delle clausole risolutive e con la proposizione dell’azione per l’inadempimento e/o di danno;

## 3. meccanismi di controllo delle decisioni:

- verificare la **coerenza dei singoli provvedimenti con gli strumenti di programmazione** dell’ente.
- rispettare la distinzione dei ruoli tra Responsabili dei Servizi ed organi politici, come definito dagli artt. 78, comma 1 e 107 del TUEL;
- rispettare, nei limiti del possibile, motivando qualora detti limiti non vengano rispettati, le procedure previste nel regolamento sul funzionamento dei controlli interni in vigore.

I dipendenti destinati a operare in settori e/o attività particolarmente esposti alla corruzione, i Responsabili di servizi, incaricati dei compiti *ex art.* 107 e 109 del TUEL n. 267/2000, con riferimento alle rispettive competenze previste dalla legge e dai regolamenti vigenti, attestano di essere a conoscenza del piano di prevenzione della corruzione approvato con il presente atto e provvedono alla esecuzione; essi devono astenersi, ai sensi dell'art. 6 bis legge 241/1990, in caso di conflitto di interessi, segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

I Responsabili di Servizio provvedono periodicamente, insieme al RPC, nell'ambito dell'attuazione dei controlli interni, al monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e alla tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono riportati all'interno dei verbali del RPC in esito ai controlli interni, pubblicati nel sito web istituzionale del Comune.

I Responsabili di Servizio nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni, in materia di procedimento amministrativo, rendono accessibili nei modi previsti dal piano sulla trasparenza che integra il presente piano anticorruzione, in ogni momento ai richiedenti, le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase.

I Responsabili di Servizio, incaricati ai sensi dell'art. 107 e 109 del TUEL 267/2000, seguono annualmente i programmi di formazione di cui al comma 11 della legge 190/2012.

I Responsabili di Servizio hanno l'obbligo di inserire nei bandi di gara le regole di legalità o integrità del presente piano della prevenzione della corruzione, prevedendo la sanzione della esclusione (co. 17 legge 190/2012).

I Responsabili di Servizio collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione per la redazione della relazione sulle attività poste in merito alla attuazione effettiva delle regole indicate nel piano presente, in esecuzione del piano triennale della prevenzione.

Dall'analisi dei dati sui PTPCT condotta da ANAC (*Cfr.* PNA 2022) è emerso che spesso al monitoraggio viene riconosciuto un ruolo marginale nel processo di gestione del rischio, benché ne rappresenti una fase fondamentale. Come evidenziato da ANAC la Relazione annuale degli RPCT costituisce un importante strumento da utilizzare, in quanto, dando conto degli esiti del monitoraggio, consente di evidenziare l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, l'efficacia o gli scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate. Le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento, che si possono trarre dalla relazione, possono guidare le amministrazioni nella eventuale revisione della strategia di prevenzione. In tal modo, le

amministrazioni potranno elaborare e programmare nel successivo PTPCT o sezione del PIAO misure più adeguate e sostenibili. Si cercherà, ad ogni modo, di migliorare ulteriormente gli aspetti esaminati da ANAC, seguendone i suggerimenti.

Ai sensi dell'art. 1, comma 9, della L. 190/2012 sono individuate le seguenti misure:

a) il responsabile del procedimento ha l'obbligo di acquisire una specifica dichiarazione, redatta nelle forme di cui all'art. 45 del DPR 445/2000, con la quale, chiunque si rivolge all'Amministrazione comunale per proporre una proposta/progetto di partenariato pubblico/privato, una proposta contrattuale, una proposta di sponsorizzazione, una proposta di convenzione o di accordo procedimentale, una richiesta di contributo o comunque intenda presentare un'offerta relativa a contratti di qualsiasi tipo, dichiara l'insussistenza di rapporti di parentela entro il quarto grado, di convivenza di fatto o di altri vincoli anche di lavoro o professionali, in corso o riferibili ai due anni precedenti, con gli amministratori, il segretario e gli incaricati di posizione organizzativa dell'ente;

b) l'incaricato di responsabilità in sede di sottoscrizione degli accordi ex art. 11 Legge 241/1990, dei contratti e delle convenzioni, ha cura di verificare la previsione all'interno del regolamento contrattuale di una clausola in ragione della quale è fatto divieto durante l'esecuzione del contratto, di intrattenere rapporti di servizio o fornitura professionali in genere con gli amministratori e i responsabili di posizione organizzativa e loro familiari stretti (coniuge e conviventi);

c) l'incaricato di responsabilità in ogni provvedimento che assume deve dichiarare nelle premesse dell'atto di aver verificato l'insussistenza dell'obbligo di astensione e di non essere quindi in posizione di conflitto di interesse;

d) i componenti delle commissioni di concorso o di gara, all'atto dell'accettazione della nomina, rendono dichiarazione circa l'insussistenza di rapporti di parentela o professionali con gli amministratori ed i dirigenti o loro familiari stretti. Analoga dichiarazione rendono i soggetti nominati quali rappresentanti del Comune in enti, società, aziende o istituzioni;

e) nell'ambito delle procedure volte all'aggiudicazione di un'opera pubblica, di un servizio o di una fornitura di beni, i soggetti privati interessati devono rendere la dichiarazione di non trovarsi nella situazione di cui all'art. 53, comma 16 *ter* del D.Lgs. 165/2001; medesima dichiarazione è da ribadire nell'ambito dell'atto pubblico con il quale vengono disciplinati i rapporti tra il Comune committente e l'aggiudicatario.

Nelle strutture di piccola dimensione, come quella del Comune di Romagnese, è difficile prevedere la rotazione dei dipendenti Responsabili di Area, seppur appartenenti agli uffici individuati come aree a rischio corruzione, considerato altresì la professionalità e le competenze raggiunte nelle



rispettive aree, un eventuale rotazione determinerebbe il rischio paralisi dell'azione amministrativa. Allo stesso modo non pare possibile prevedere una rotazione per gli altri dipendenti appartenenti ai medesimi servizi in quanto, per quel che riguarda Romagnese, in tutti i casi il Responsabile è anche "operatore".

In aiuto dei piccoli enti è intervenuta la legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015) che, al comma 221, prevede quanto segue: *"(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale"*.

Si continua, di contro, a ritenere la mobilità volontaria quale strumento utile a contemperare le esigenze di prevenzione della corruzione con lo sviluppo professionale/esperienziale dei singoli dipendenti.

L'eventuale attivazione di rapporti *ex art. 110* del TUEL con soggetti non di ruolo, fermo restando le situazioni di inconfiribilità ed incompatibilità *ex D.LGs. 39/2013*, deve essere preceduta da selezione curriculare.

L'eventuale attivazione dei rapporti *ex art. 90* del TUEL per uffici di staff, fermo restando la natura fiduciaria del rapporto, è soggetta all'inconfiribilità di cui all'art. 3 D.Lgs. 39/2013.

Il responsabile della prevenzione della corruzione suggerisce le metodologie ed i termini per la formazione dei dipendenti addetti ai servizi indicati al precedente art. 5. Tale programma potrà essere sviluppato anche in forma associata con altri comuni e/o unioni di comuni.

Il programma potrà essere finanziato con le risorse di cui all'art. 23 del C.C.N.L. 1/4/99, previa comunicazione alle OO.SS. e alla RSU e, trattandosi di formazione obbligatoria, anche in deroga ai limiti di spesa *ex art. 6, comma 13 D.L. 78/2010*, in ciò sostenuti dalla deliberazione 276/2013 della Corte dei conti Emilia Romagna che, interpretando proprio il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010 alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Per esigenze di bilancio, le risorse destinate alla formazione del personale non sono particolarmente consistenti, pertanto i dipendenti avranno la possibilità di usufruire di corsi di formazione in materia di anticorruzione, organizzati dalla Lega dei Comuni o altre associazioni similari, nonché attraverso colloqui diretti con il RPCT. In tale ambito saranno coinvolti anche gli amministratori ed i dipendenti non titolari di incarico, inseriti in contesti considerati "sensibili".

Non possono essere conferiti ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da leggi o altre forme normative, o che non siano espressamente autorizzati.

In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza sono disposti dal Responsabile di Servizio. Per i responsabili di Servizio sono disposti dal Segretario Comunale. Per il Segretario Comunale l'autorizzazione è disposta dal Sindaco.

Nel provvedimento di conferimento o di autorizzazione dovrà darsi atto che lo svolgimento dell'incarico non comporti alcuna incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione né situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

Nel caso in cui un dipendente svolga incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato all'ente per essere destinato ad incremento del fondo del salario accessorio. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Entro 15 giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi conferiti o autorizzati i soggetti pubblici e privati devono comunicare all'ufficio del personale l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici.

Entro 15 giorni dal conferimento o autorizzazione dell'incarico, anche a titolo gratuito a dipendenti dell'ente, l'ufficio personale comunica per via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi indicando:

- l'oggetto dell'incarico;
- il compenso lordo, ove previsto;
- le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione;
- i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati;
- la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa.

Comunque, entro il 30 giugno (o altro termine stabilito dalla legge) di ogni anno:

a) nel caso in cui non siano stati conferiti incarichi a dipendenti dell'ente, anche se comandati o fuori ruolo, l'ufficio del personale dovrà produrre in via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica apposita dichiarazione in tal senso;

b) nel caso in cui, invece, siano stati conferiti o autorizzati incarichi, l'ufficio personale provvederà a comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica, in via telematica, o su apposito supporto magnetico, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o

autorizzato, i compensi relativi all'anno precedente, erogati dall'ente o comunicati dai soggetti che hanno conferito l'incarico;

c) inoltre provvederà a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

### **DIVIETO DI *PANTOUFLAGE***

Il responsabile del piano anticorruzione/trasparenza cura che nell'ente siano rispettate le disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39 sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi con riguardo ad amministratori e Responsabili di Servizio.

A tale fine il responsabile anticorruzione contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al decreto citato.

All'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al decreto citato. Nel corso dell'incarico lo stesso Segretario Comunale e/o i Responsabili di P.O. presentano annualmente una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di incompatibilità.

Le dichiarazioni suddette sono pubblicate nel sito web comunale. La dichiarazione è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.

Il Sindaco contesta l'esigenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità relative al Segretario Comunale.

Il legislatore ha introdotto il comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 che dispone il divieto per i dipendenti, che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. Il divieto di *pantouflage* costituisce un'ipotesi di conflitto di interessi da inquadrare come incompatibilità successiva.

La scarna formulazione della norma ha dato luogo a diversi dubbi interpretativi riguardanti, in particolare:

la delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione:

- la perimetrazione del concetto di "esercizio di poteri autoritativi e negoziali" da parte del dipendente
- la corretta individuazione dei soggetti privati destinatari di tali poteri.

Rientrano nei “poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni” sia provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l’acquisizione di beni e servizi per la PA, sia provvedimenti adottati unilateralmente dalla pubblica amministrazione, quale manifestazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

Si è ritenuto, inoltre, che la ratio del *pantouflage* si configuri anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sul contenuto della decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all’istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) ai fini della decisione.

In coerenza con la finalità dell’istituto in argomento quale presidio anticorruzione, nella nozione di dipendenti della pubblica amministrazione sono da ricomprendersi anche i dipendenti che hanno un rapporto a tempo determinato o autonomo con la PA come previsto dall’art. 21 del d.lgs. 39/2013. Sono, infatti, assimilati ai dipendenti della PA anche i soggetti titolari di uno degli incarichi previsti dal d.lgs. n. 39/2013 espressamente indicati all’art. 1, ovvero gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni e esterni, gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l’amministrazione, l’ente pubblico o l’ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo (alla luce dell’indicazione contenuta nell’art. 21 del d.lgs. n. 39/2013). Con riferimento ai soggetti che le amministrazioni reclutano al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR, invece, il legislatore ha escluso espressamente dal divieto di *pantouflage* gli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione per i quali non trovano applicazione i divieti previsti dall’art. 53, co.16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L’esclusione non riguarda invece gli incarichi dirigenziali.

Oltre a soggetti con natura interamente privatistica, ad avviso dell’Autorità, rientrano nell’ambito di applicazione della disciplina quei soggetti con una struttura privatistica e che operano in condizioni di concorrenza, sebbene siano partecipati da un soggetto pubblico, se l’interesse della società contraente o destinataria dell’atto o provvedimento favorevole sia divergente da quello dell’ente di appartenenza. Ciò al fine di evitare ingiustificate situazioni di disparità di trattamento rispetto a soggetti totalmente privati che operano nello stesso mercato concorrenziale.

Sono esclusi gli enti *in house* della pubblica amministrazione di provenienza dell’ex dipendente pubblico. In tal caso, l’attribuzione dell’incarico di destinazione nell’ambito di una società controllata avviene, infatti, nell’interesse della stessa amministrazione controllante e ciò determina l’assenza del dualismo di interessi pubblici/privati e del conseguente rischio di strumentalizzazione dei pubblici poteri rispetto a finalità privatistiche, che costituisce uno degli elementi essenziali della fattispecie del *pantouflage*.

Per questo si esclude la violazione del divieto di *pantouflage* anche nel caso in cui il soggetto giuridico destinatario dell'attività autoritativa o negoziale di un dipendente pubblico sia un ente pubblico.

Il divieto di *pantouflage* si applica anche alle società con sede all'estero, purché le stesse siano state destinatarie di poteri autoritativi e negoziali efficaci secondo le regole di diritto vigenti nel nostro ordinamento.

L'ANAC ha, infine, evidenziato l'insussistenza di *pantouflage* anche quando l'ente privato di destinazione sia stato costituito successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente. In tal caso, tuttavia, è opportuno distinguere tra:

- ente privato di nuova costituzione che non presenta profili di continuità con enti già esistenti;
- ente, invece, solo formalmente nuovo.

Nel primo caso, si ritiene non applicabile la norma sul *pantouflage* in quanto non sussistono elementi di connessione tra l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali da parte dell'ex dipendente pubblico - elemento fondamentale per l'integrarsi della fattispecie in esame - e la società di nuova formazione.

Nel secondo caso, invece, l'istituzione di una nuova società (società ad hoc) potrebbe essere volta ad eludere il divieto di *pantouflage*.

L'applicazione della disciplina sul *pantouflage* comporta che il dipendente che ha cessato il proprio rapporto lavorativo "pubblicistico" svolga "attività lavorativa o professionale" presso un soggetto privato destinatario dell'attività della pubblica amministrazione.

Anche con riferimento a tale espressione, l'Autorità ha valutato sia da preferire un'interpretazione ampia.

L'attività lavorativa o professionale in questione va estesa a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi a:

- rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato
- incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

Sono esclusi dal *pantouflage* gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità: l'occasionalità dell'incarico, infatti, fa venire meno anche il carattere di "attività professionale" richiesto dalla norma, che si caratterizza per l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata.

Per garantire il rispetto della disposizione sul *pantouflage* saranno adottate misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno.

## **CODICE DI COMPORTAMENTO E RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE**

Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici richiamato dal D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 e pubblicato sulla G.U. 4 giugno 2013 n. 129, già recepito nei Piani triennali precedenti, è pubblicato sul sito web dell'Ente e viene consegnato a tutti i dipendenti al momento dell'assunzione insieme al piano di prevenzione della corruzione del pari pubblicato sul sito del Comune.

Il responsabile della prevenzione ha provveduto a consegnare il codice di comportamento a tutti i dipendenti in servizio, con strumenti elettronici (posta elettronica) e, solo ove non possibile, su supporto cartaceo. Il Piano triennale di prevenzione della Corruzione è disponibile e consultabile in ogni suo aggiornamento da chiunque sul sito web dell'Ente.

Il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari provvederà a perseguire i dipendenti che dovessero incorrere in violazioni dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare le prescrizioni contenute nel presente Piano, attivando i relativi procedimenti disciplinari, dandone notizia – ove la funzione venga assegnata a persona diversa - al responsabile della prevenzione.

E' fatto divieto ai dipendenti ed ai responsabili di accettare regali di importo superiore ad euro 50,00 (cinquanta/00).

E' da sempre vigente l'obbligo per il dipendente di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero dei propri parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Il dipendente, inoltre, rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

## TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALE ILLECITI

Il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione (art. 1, comma 51, legge 190/2012).

Il 15 novembre 2017 la Camera ha approvato la legge n.179/2017 "Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato".

La nuova legge sul *whistleblowing* ha riscritto l'articolo 54-bis.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Secondo il nuovo articolo 54-bis e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

- a. la tutela dell'anonimato;
- b. il divieto di discriminazione;
- c. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

L'articolo 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra le azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

L'ANAC è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

Conseguentemente l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Le modeste dimensioni della dotazione organica di questo Ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile la tutela dell'anonimato del *whistleblower* e pertanto si ritiene opportuno, al fine di riservatezza del segnalante, individuare nell'ANAC il soggetto cui inviare le segnalazioni. Nel caso in cui l'Authority ritenga, a seguito della valutazione di dette segnalazioni, che debba essere attivato in merito un apposito procedimento disciplinare, farà riferimento al Responsabile della Prevenzione della Corruzione/Segretario Comunale dell'Ente da cui la segnalazione proviene. La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro. Pertanto, in ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo e sono tenuti ad applicare con puntualità e precisione le prescrizioni contenute nei paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013, cui si rimanda sul punto.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei "casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile".

La tutela del whistleblower trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.

Il dipendente deve essere "in buona fede". Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela.

L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che "solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela" riservate allo stesso.

L'estrema complessità della materia richiede, tuttavia, un approfondimento che ad oggi non è stato ancora possibile attuare.

Per ciascuno degli anni 2023 – 2024 – 2025, si ribadisce il mantenimento del livello di prevenzione della corruzione riportato nei PTPCT precedenti con particolare riferimento alla verifica delle attività a rischio di corruzione.

A tal fine sarà richiesta la collaborazione dei responsabili i quali provvederanno, entro la fine di ciascun anno di riferimento:

1. a fornire al Responsabile della prevenzione della corruzione le informazioni necessarie e le proposte adeguate per l'adozione di eventuali ulteriori misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto;



2. a segnalare al Responsabile della corruzione (art. 1, comma 9, lettera c), Legge 190/2012) ogni evento o dato utile per l'espletamento delle proprie funzioni;
3. ad effettuare monitoraggio per le attività di loro competenza, assicurare il rispetto dei tempi procedurali con particolare riferimento ai pagamenti a partire da €1.000,00, nonché supportando l'RPCT nelle attività di monitoraggio descritte all'articolo del 10.
4. a procedere all'attuazione ed all'integrazione degli specifici obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni previsti Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (art. 1, comma 35, Legge 190/2012);
5. a coadiuvare il Segretario nella predisposizione, per la successiva approvazione, del Regolamento in materia di Accesso Civico e Accesso Generalizzato;
6. a coadiuvare il Segretario nell'inserimento all'interno del Codice disciplinare del personale di misure adeguate sul *pantouflage* nonché all'aggiornamento del Codice al D.Lgs. n. 75/2017 con il quale sono state apportate numerose e rilevanti modifiche, riscrivendo in più parti la disciplina delle responsabilità e dei procedimenti disciplinari di cui agli artt. 55 e seguenti del D.Lgs. n. 165/2001;
7. ad applicare le modifiche introdotte dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 all'art. 53 del Decreto Legislativo 165/2001 in materia di prestazioni e incarichi;
8. ad autocertificare, come già avviene, le cause di inconfiribilità/incompatibilità di conferimento di incarico di P.O.;
9. a proseguire con l'informatizzazione dei procedimenti e dei processi.

Il RPCT continuerà a curare la formazione dei dipendenti.

### **2.3.1 Programmazione della trasparenza**

La legislazione (D. Lgs. 150/2009, L. 190/2012, D.Lgs. 33/2013 ed ora D. Lgs 96/2016) ha affrontato la tematica relativa all'applicazione effettiva dei principi di pubblicità e trasparenza di cui all'art. 1 della Legge 241/1990 nel rispetto dell'art. 97 della Costituzione Italiana.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

La trasparenza favorisce la partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni ed è funzionale a tre scopi:

- a) sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento;

- b) assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi resi alle amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione;
- c) prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità.

Con il Programma triennale per l'integrità e la trasparenza vengono adeguate alla realtà organizzativa del Comune le prescrizioni del D.Lgs. 33/2013, aggiornato dal D. Lgs 96/2016 e le indicazioni dell'ANAC nella consapevolezza che tale strumento non vuole essere solo un ossequio formale alla norma, ma un contributo sostanziale all'effettiva apertura della struttura pubblica comunale all'esterno.

La figura del RPCT è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal D.Lgs.97/2016. La nuova disciplina è volta a unificare in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e a rafforzarne il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

Nel Comune di Romagnese, il Responsabile è già identificato nel Segretario Comunale con riferimento ad entrambi i ruoli (Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza).

Nella nuova normativa rimane la previsione che negli enti locali, la scelta ricada, di norma, sul segretario, in continuità con l'orientamento delineato nel previgente art. 1, co. 7, della l. 190/2012. Considerate però le modifiche normative previste dalla l. 124/2015 che interessano le figure dei segretari, il d.lgs. 97/2016 ha espressamente contemplato la possibilità di affidare l'incarico anche a un dirigente apicale, salva una diversa e motivata determinazione dell'ente. La sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittima tutta la parte della legge 124/2015 riguardante la dirigenza, riporta *ab originem* la previsione di cui all'art. 1, co 7, della Legge 190/2012. Si ritiene, tuttavia, applicabile la possibilità di affidare l'incarico di RPCT ad un dipendente in posizione apicale, titolare di P.O., da parte dell'Amministrazione che intenda avvalersi di tale possibilità.

Il Responsabile della Trasparenza:

- provvede alla redazione della proposta di approvazione e di aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnala all'organo di indirizzo politico, all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Le misure assunte dai RPCT sono valutate da ANAC nell'ambito dell'attività di controllo sull'operato dei RPCT di cui all'art. 45, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013.

Il Responsabile della Trasparenza si avvale in particolare dei vari Servizi, nonché dell'Ufficio Segreteria per l'aggiornamento e la verifica dei dati e delle informazioni sull'Albo *on-line* e sul sito istituzionale al link Amministrazione Trasparente.

I responsabili degli uffici e dei servizi garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

#### L'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione)

L'OIV:

- Partecipa al processo di gestione del rischio;
- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato dall'Amministrazione comunale (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001);
- verifica la corretta applicazione del piano di prevenzione della corruzione da parte dei Dirigenti ai fini della corresponsione della indennità di risultato.
- verifica coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance.
- verifica i contenuti della Relazione sulla performance in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, potendo chiedere, inoltre, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e potendo effettuare audizioni di dipendenti.
- riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Alla corretta attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza concorrono il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e tutte le strutture dell'Amministrazione attraverso i rispettivi Dirigenti.

Nella tabella di cui all'**Allegato 2** del presente Piano, sono riportati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati nonché il sistema di monitoraggio sull'attuazione degli stessi.

Inoltre, nella tabella di cui all'**Allegato 3** del presente Piano, è indicato l'elenco degli obblighi di pubblicazione della sezione "Amministrazione trasparente" sottosezione 1° livello - bandi di gara e contratti - Allegato al PNA 2022 n. 9).

## **SEZIONE 3 ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO**

### **3.1 Struttura organizzativa - Obiettivi di stato di salute organizzativa dell'Ente**

#### **3.1.1 Obiettivi per il miglioramento della salute di genere**

L'uguaglianza di genere è una questione di grande importanza nella pubblica amministrazione, e per questo motivo in base agli obiettivi indicati dall'articolo 5 del DL n. 36/2022 convertito in Legge n. 79/2022 il Ministero per la Pubblica Amministrazione e il Ministero per le Pari Opportunità e la Famiglia hanno elaborato delle linee guida per supportare le PA nel creare un ambiente di lavoro più inclusivo e rispettoso della parità di genere.

Si riportano di seguito gli obiettivi e le azioni per il miglioramento della salute di genere dell'amministrazione.

La programmazione potrà essere oggetto di revisione annuale “a scorrimento”, in relazione ai mutamenti intervenuti e al grado di progressiva realizzazione degli obiettivi programmati.

INDICATORE	VALORE DI PARTENZA	TARGET 1° ANNO	TARGET 2° ANNO	TARGET 3° ANNO
Rapporto tra donne e uomini per area o categoria giuridica e, dove rilevante, per tipologia di incarico	Area amministrativa: 1 dipendente 1 donna Area contabile: 1 dipendente 1 donna Area tecnica: 3 dipendenti 3 uomo Polizia locale: 1 dipendente 1 donna	Allo stato attuale non è possibile alcuna modifica stante la non previsione di ulteriori figure in organico	Allo stato attuale non è possibile alcuna modifica stante la non previsione di ulteriori figure in organico	Allo stato attuale non è possibile alcuna modifica stante la non previsione di ulteriori figure in organico
% donne vs % uomini titolari di part-time	0%	Mantenimento del dato	Mantenimento del dato	Mantenimento del dato
% donne vs % uomini titolari di permessi ex legge n. 104/1992 per l'accudimento di familiari e n° medio giorni fruiti su base annuale	0%	Mantenimento del dato	Mantenimento del dato	Mantenimento del dato
% donne vs % uomini che accedono al lavoro agile su base annuale	0%	Valutare lo strumento unitamente ai dipendenti e OO.SS. al fine di favorire la conciliazione dei tempi lavoro-famiglia	Valutare lo strumento unitamente ai dipendenti e OO.SS. al fine di favorire la conciliazione dei tempi lavoro-famiglia	Valutare lo strumento unitamente ai dipendenti e OO.SS. al fine di favorire la conciliazione dei tempi lavoro-famiglia
n° medio di giorni di congedo parentale fruito su base annuale dalle donne vs n° medio fruito dagli uomini (esclusa la maternità obbligatoria)	0%	Disponibilità dell'amministrazione su queste tematiche rilevanti correlate alla vita dei dipendenti	Disponibilità dell'amministrazione su queste tematiche rilevanti correlate alla vita dei dipendenti	Disponibilità dell'amministrazione su queste tematiche rilevanti correlate alla vita dei dipendenti
Elaborazione e pubblicazione di un bilancio di genere	No	Mantenimento del dato – dimensioni del Comune talmente esigue per	Mantenimento del dato – dimensioni del Comune talmente esigue per	Mantenimento del dato – dimensioni del Comune talmente esigue per

(sì/no)		tale indicatore	tale indicatore	tale indicatore
Presenza di uno sportello di ascolto (sì/no) quale strumento di promozione del benessere organizzativo, di prevenzione e di informazione sulle problematiche relative a fenomeni di mobbing, discriminazioni, molestie psicologiche e/o fisiche, anche attraverso l'istituzione della Consigliera di fiducia o altre forme, anche in chiave associata con altri enti	No	Mantenimento del dato – dimensioni del Comune talmente esigue per tale indicatore	Mantenimento del dato – dimensioni del Comune talmente esigue per tale indicatore	Mantenimento del dato – dimensioni del Comune talmente esigue per tale indicatore

### 3.2 Organizzazione del lavoro agile

Il Comune di Romagnese non ha approvato la disciplina in materia di lavoro agile.

Il Comune è disponibile alla valutazione dello strumento unitamente ai dipendenti e OO.SS. al fine di favorire la conciliazione dei tempi lavoro-famiglia.

### 3.3 Piano triennale dei fabbisogni del personale

Il Piano triennale dei fabbisogni di personale è lo strumento attraverso cui l'Amministrazione assicura le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse umane necessarie per il funzionamento dell'Ente.

Si riportano di seguito gli obiettivi e le azioni per il reclutamento del personale dell'amministrazione.

La programmazione potrà essere oggetto di revisione, in relazione ai mutamenti intervenuti e al grado di progressiva realizzazione degli obiettivi programmati.

INDICATORE	VALORE DI PARTENZA	TARGET 1° ANNO	TARGET 2° ANNO	TARGET 3° ANNO
Totale dipendenti	5	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione
Cessazioni a tempo indeterminato	0	Allo stato attuale non sono previste cessazioni	Allo stato attuale non sono previste cessazioni	Allo stato attuale non sono previste cessazioni
Assunzioni a tempo indeterminato previste	0	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione
Assunzioni a tempo indeterminato realizzate (nuovi assunti alla data del 31/12)	1 assunzione effettuata nel 2022	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione
Copertura del piano assunzioni a tempo indeterminato	0	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione	Allo stato attuale nessuna previsione di implementazione
Tasso di sostituzione del personale cessato	100%	Conferma	Conferma	Conferma

Per il dettaglio rispetto alla normativa in materia di dotazione organica, spesa di personale e piano dei fabbisogni, si rimanda all'Allegato 5 al presente Piano, contenente il Piano Triennale del Fabbisogno di Personale.

In data 19/05/2023 giusto verbale n. 7 la pianificazione del fabbisogno di personale ha ottenuto il parere dal Collegio dei Revisori dei conti ai sensi dell'art. 19, comma 8 della L. n. 448/2001, in ordine al rispetto della normativa in materia di dotazione organica, spesa del personale e piano dei fabbisogni.

### 3.3.1 Formazione del personale

Il piano della formazione esprime le scelte strategiche dell'Amministrazione ed individua gli obiettivi concreti da perseguire attraverso la realizzazione delle attività formative programmate.

Il piano, che individua le linee guida all'interno delle quali si svilupperà l'offerta formativa nel periodo di riferimento, deve essere considerato uno strumento flessibile, in grado di adattarsi con tempestività ad eventuali mutamenti del quadro di riferimento che dovessero presentarsi in conseguenza di riforme legislative od organizzative e dell'individuazione di nuove priorità da parte dell'Amministrazione.

La formazione rappresenta una delle leve più efficaci di valorizzazione delle risorse umane. Se la risorsa umana è il capitale più importante di un'azienda, si capisce bene come sia necessario investire a fondo nella formazione di tale risorsa.

Formare le risorse significa valorizzare le competenze disponibili.

In base all'art. 7, comma 4, del Decreto Legislativo n. 165/2001, "le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione".

Tale principio dà attuazione a quanto affermato sulla carta costituzionale, all'art. 35, comma 2. Mentre il semplice aggiornamento può essere occasionale e incidentale, la formazione richiede un'apposita programmazione in quanto rappresenta lo strumento principale per accrescere la professionalità.

Del resto il miglioramento della qualità dei servizi pubblici presuppone un processo di formazione continua che interessi tutto il personale, in quanto si possono ottenere miglioramenti in favore dell'utenza soltanto attraverso una migliore utilizzazione del fattore umano, a parità di risorse finanziarie investite.

In particolare una corretta attività di formazione porta i dipendenti a meglio acquisire e in un certo senso a condividere gli obiettivi indicati dall'Amministrazione.

Nel caso di Romagnese, attese le ridottissime dimensioni dell'ente, vengono svolti spesso dei corsi on-line organizzati dalla Lega dei Comuni, ente che garantisce una costante e trasversale formazione per i dipendenti, responsabili, dirigenti e segretari comunali.

#### **4 Monitoraggio**

Sulla base delle indicazioni fornite dal DL n. 80/2021, convertito in Legge n. 113/2021 in merito alle procedure da adottare per la misurazione della performance dei Dirigenti/Responsabili e delle Strutture ad essi assegnate, il monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi assegnati a ciascuna struttura sarà effettuato secondo i seguenti passi.

1. I Dirigenti/Responsabili effettueranno il monitoraggio intermedio di tutti gli obiettivi loro assegnati almeno una volta nel corso dell'anno indicando:

- a. la percentuale di avanzamento dell'attività;
- b. la data di completamento dell'attività (solo se l'attività è conclusa);
- c. inserendo nelle note spiegazioni circa le modalità di completamento, evidenziando eventuali criticità superate o che hanno reso impossibile il completamento dell'obiettivo.



2. Alla conclusione dell'anno i Dirigenti/Responsabili effettueranno il monitoraggio conclusivo degli obiettivi indicando per ciascuno di essi le medesime informazioni indicate nel precedente elenco.
3. Il monitoraggio parziale e quello conclusivo saranno esaminati dall'Organismo di valutazione.