

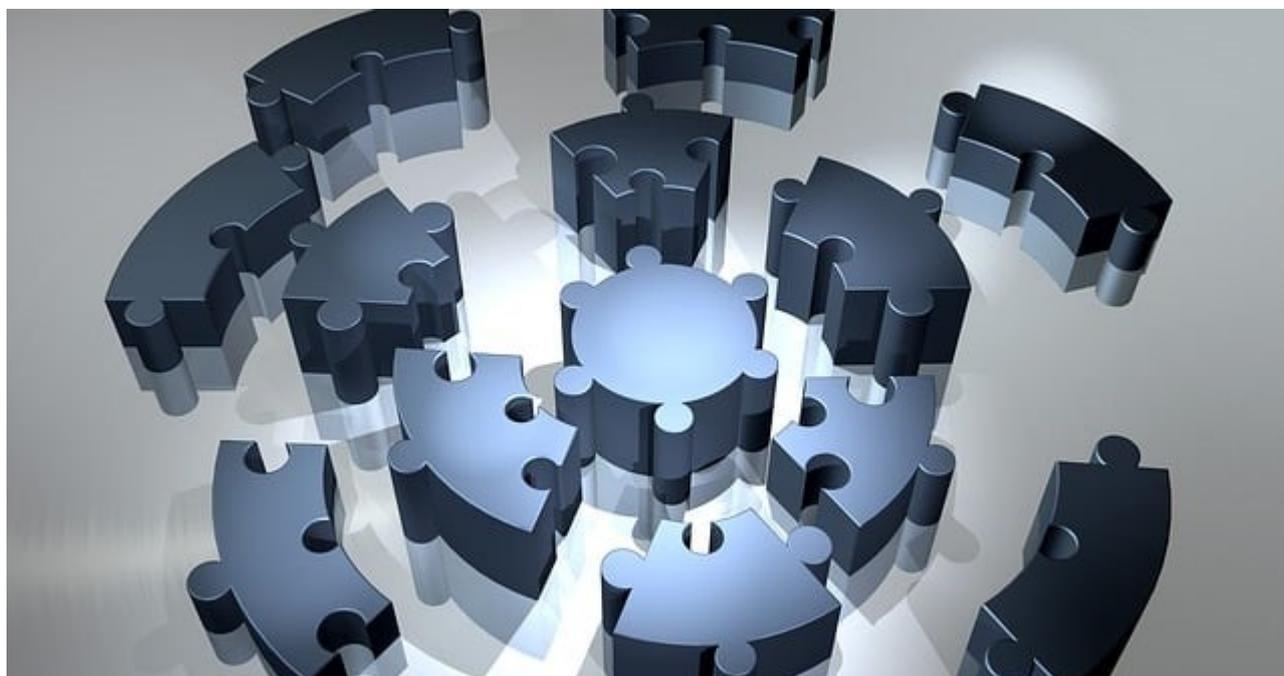


COMUNE DI PASSIRANO

(PROVINCIA DI BRESCIA)

PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

2024-2026



Sommario

PREMESSA.....	5
SEZIONE 1: PROGRAMMAZIONE.....	7
1.1 SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE	7
SEZIONE 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE	7
2.1 VALORE PUBBLICO SEZIONE STRATEGICA DEL DUP	7
2.2. PERFORMANCE	8
1.Principi di contenuto	8
2. Principi di processo	9
3. Processo di definizione e struttura del piano	9
STRATEGIE ED OBIETTIVI STRATEGICI	10
Allegati alla sezione:	13
2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA.....	15
Premessa metodologica	15
Contenuti generali	17
2.3.1 PNA, PTPCT e principigenerali.....	17
2.3.2 La nozione di corruzione	20
2.3.3 Ambito soggettivo	20
2.3.4 Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)	21
2.3.5 I compiti del RPCT	24
2.3.6 Gli altri attori del sistema.....	25
2.3.7 L'approvazione del PTPCT	27
2.3.8 Obiettivi strategici.....	27
2.3.9 PTPCT e performance	28
2.3.10 Analisi del contesto.....	29
2.3.11 La mappatura dei processi.....	36
2.3.12 La mappatura dei processi relativi agli appalti in deroga e PNRR - L'aggiornamento al PNA 2023	38
2.3.13 Valutazione del rischio e misure.....	40
2.3.14 La ponderazione	46
2.3.15 Trattamento del rischio	46
2.3.16 Individuazione delle misure	47
2.3.17 Programmazione delle misure	48
2.3.18 Trasparenza sostanziale e accesso civico.....	50
Trasparenza	50

Accesso civico e trasparenza	50
Trasparenza e privacy	52
Comunicazione	53
Modalità attuative	53
2.3.19 Organizzazione.....	55
2.3.20 Pubblicazione di dati ulteriori.....	55
Altri contenuti del PTPCT	57
2.3.21 Formazione in tema di anticorruzione.....	57
2.3.22 Codice di comportamento	57
2.3.23 Criteri di rotazione del personale	59
2.3.24 Esclusione della clausola compromissoria nei contratti d'appalto e concessione	61
2.3.25 Conflitto di interessi e disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti	61
2.3.26 Attribuzione degli incarichi dirigenziali.....	62
2.3.27 Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro	62
2.3.28 Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower).....	63
2.3.29 Patti di integrità	67
2.3.30 Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti	68
2.3.31 Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti	68
2.3.32 Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere	68
2.3.33 Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale.....	69
2.3.34 Monitoraggio sull'attuazione del PTPC.....	70
2.3.35 Vigilanza su enti controllati e partecipati	70
2.3.36 Considerazioni conclusive finali	72
Allegati alla sezione:	72
SEZIONE 3: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO	74
3.1 AZIONI POSITIVE	74
3.2 STRUTTURA ORGANIZZATIVA	81
Struttura organizzativa: organi di indirizzo politico.....	81
Personale	82
Dotazione organica e organigramma	82
ALLEGATI alla sezione:	85
Uffici e servizi.....	86
3.3 ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO AGILE	92
3.3 PROGRAMMAZIONE DEI FABBISOGNI DI PERSONALE.....	98

Premessa normativa e metodologica	98
Normativa di riferimento	98
3.3.1 Rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre 2022:	99
.3.2 Verifica del contenimento della spesa di personale.....	103
3.3.3 Programmazione strategica delle risorse umane	103
Allegati alla sezione	104
2.3.37 certificazione del Revisore dei conti:	105
3.5 PIANO FORMATIVO DEL PERSONALE - ANNO 2024.	107
SEZIONE 4: MONITORAGGIO	108

PREMESSA

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 6 del DL n. 80/2021, convertito in Legge n. 113/2021.

Il PIAO mira al raggiungimento, in modo non sempre lineare ed oggettivamente semplificatorio, dei seguenti obiettivi:

- Sviluppare un commitment politico-strategico autorevole, tenace e che sappia orientare i comportamenti dell'Amministrazione e vincere le resistenze;
- Sviluppare un Management consapevole delle finalità e che partecipa o coopera per il buon esito delle stesse;
- Favorire la partecipazione e la consapevolezza del personale rispetto alle finalità;
- Realizzare un piano di sviluppo pluriennale sfidante e sostenibile allo stesso tempo, appropriato alla cultura organizzativa dell'Ente;
- Costruire un sistema di procedure appropriato alle finalità che si intendono perseguire e che eviti ridondanze e corti circuiti organizzativi;
- Realizzare un sistema di comunicazione ispirato a modelli cooperativi;
- Implementare sistemi informativi evoluti in grado di estrarre le informazioni necessarie e indispensabili, adeguati ai differenti livelli di responsabilità;
- Orientare la performance e più in generale l'intera pianificazione e programmazione delle Amministrazioni alla realizzazione di risultati che possano essere misurati attraverso il miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi (Valore pubblico).

Gli obiettivi, senz'altro positivi, posti dalla normativa, devono necessariamente confrontarsi con la realtà delle Amministrazioni pubbliche nelle quali vengono calati.

Il Consiglio di Stato, nel proprio parere in merito alla normativa citata, ha espresso alcuni dubbi, condivisibili a parere di chi scrive. Per il Collegio **le sezioni e le sottosezioni del Piao rinviano a soggetti diversi quanto a predisposizione e a monitoraggio oltre ad alludere a effetti diversi**. La questione si evince nell'art. 3, comma 1, lett. c) dello schema di decreto, dove, con peculiare riferimento alla sottosezione "rischi corruttivi e trasparenza", si precisa che essa dovrà essere predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base degli obiettivi strategici definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della L. 6 novembre 2012, n. 190, aggiungendo che ne sono elementi essenziali quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione e negli atti di regolazione generale adottati dall'ANAC ai sensi della stessa legge del 2012 nonché del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Lo stesso dicasi per l'art. 4 dello schema di decreto dove, al comma 1, lett. b), con riferimento alla sottosezione "Organizzazione del lavoro agile", se ne richiede la necessaria coerenza con le Linee guida emanate dal Dipartimento della Funzione pubblica oltre che con gli istituti del lavoro agile stabiliti dalla Contrattazione collettiva nazionale. Inoltre, facendo riferimento al "Monitoraggio", previsto all'art. 5, si rinvia a strumenti e modalità differenti a seconda delle sezioni o sottosezioni. In particolare, il monitoraggio delle sottosezioni "Valore pubblico e Performance" si dispone avvenga secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ossia con l'intervento degli OIV e sulla base della relazione sulla performance, la cui previsione non è, infatti, toccata dalle abrogazioni disposte dallo schema di regolamento. Il monitoraggio della sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" si stabilisce avvenga secondo le indicazioni di ANAC, mentre per la Sezione "Organizzazione e capitale umano" il monitoraggio della coerenza con gli obiettivi di performance si vuole effettuato su base triennale dall'OIV o dal Nucleo di valutazione, ai sensi dell'art. 147 del TUEL. Trattasi di un insieme di disposizioni che appaiono ancora disomogenee e non armonizzate, e accrescono dunque l'eventualità

che il Piao possa andare a costituire, in concreto, “un adempimento formale aggiuntivo (layer of bureaucracy) entro il quale i precedenti Piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l’ulteriore onere di ricomporli nel più generale Piao” , anziché affermarsi come strumento unitario e sostitutivo dei Piani del passato, per quella “visione integrata dell’organizzazione” di cui parla anche l’AIR.

Il numero di allegati che devono prodursi a corredo del documento, nel tentativo di favorirne una lettura più semplice, anche per ragioni di formato e di struttura dei contenuti che recano, dà la misura della complessità del PIAO e dell’eterogeneità delle modalità di analisi delle attività in esso incluse.

Per favorire una più agevole lettura da parte dei destinatari del PIANO, dei portatori di interessi relativi e dei soggetti a vario titolo interessati, viene inserito un sommario ed un elenco degli allegati.

Per i Comuni con un numero di dipendenti inferiore alle n. 50 unità, in ogni caso, è prevista la redazione di un PIAO semplificato che consente di omettere determinate sezioni.

Il PIAO assicura la coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna amministrazione, che ne costituiscono il necessario presupposto.

Il presente PIAO è strutturato in quattro sezioni articolate in sottosezioni:

- **Sezione 1:** Scheda anagrafica dell’Amministrazione: riporta la scheda anagrafica dell’amministrazione;
- **Sezione 2:** Valore Pubblico, performance e anticorruzione: ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione: 2.1 Valore pubblico, 2.2 Performance, 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza;
- **Sezione 3:** Organizzazione e capitale umano: ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione: 3.1 Azioni positive 3.2 Struttura organizzativa, 3.3 organizzazione del lavoro agile, 3.4 piano triennale dei fabbisogni di personale, 3.5 piano formativo del personale;
- **Sezione 4:** Monitoraggio: indica gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti, delle sezioni precedenti.

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) ha durata triennale, deve essere adottato entro il 31 gennaio, qualora il bilancio di previsione sia approvato entro il 31 dicembre e non siano intervenute proroghe che ne consentano l’adozione successiva, e aggiornato, a scorrimento, annualmente; deve essere trasmesso, attraverso il portale <https://piao.dfp.gov.it/> al Dipartimento della Funzione Pubblica e pubblicato nel proprio sito internet istituzionale nella sezione “**Amministrazione Trasparente**”, nelle seguenti sottosezioni:

- sottosezione “**Disposizioni generali**” - sottosezione di secondo livello “**Atti generali**”
- sottosezione “**Personale**” - sottosezione di secondo livello “**Dotazione organica**”
- sottosezione “**Performance**” - sottosezione di secondo livello “**Piano della Performance**”
- sottosezione “**Altri contenuti**” - sottosezione di secondo livello “**Prevenzione della corruzione**”
- sottosezione “**Altri contenuti**” - sottosezione di secondo livello “**Accessibilità e Catalogo dei dati, metadati e banche dati**”

SEZIONE 1: PROGRAMMAZIONE

1.1 SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE

Comune di Passirano; Piazza Europa, 16 Codice fiscale: 00455600171; Partita IVA: 00455600171; n. abitanti: **6.870** alla data del **31.12.2023**.

SEZIONE 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

2.1 VALORE PUBBLICO SEZIONE STRATEGICA DEL DUP

Si riportano di seguito gli obiettivi strategici indicati nei principali strumenti di programmazione dell'Ente:

- A) **LINEE DI MANDATO:** Nelle linee di mandato 2019/2024 di questa Amministrazione comunale, si individuano alcuni importanti obiettivi strategici che delineano i programmi di mandato amministrativo dell'Ente. Si rimanda alla deliberazione di consiglio comunale n. 18 del 16 luglio 2019.
- B) **DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2024-2026:**
- la deliberazione di Consiglio comunale n. 42 del 20/09/2023 rubricata "Esame ed approvazione del Documento Unico di Programmazione (Dup)-Sezione strategica 2019-2024 e Sezione operativa 2024-2026";
 - la deliberazione di Consiglio comunale n. 57 del 20/12/2023 rubricata "Esame ed approvazione della nota di aggiornamento al Documento Unico di Programmazione (Dup) - Sezione strategica 2019-2024 e Sezione operativa 2024-2026";

2.2. PERFORMANCE



Il Piano della performance, secondo quanto stabilito dall'art. 10, comma 1, lettera a) del Decreto Legislativo n. 150/2009, è un documento programmatico, con orizzonte temporale triennale, adottato in stretta coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Dà compimento alla fase programmatoria del Ciclo di gestione della performance di cui all'art. 4 del Decreto sopra citato. Si riallaccia pertanto:

- al programma amministrativo di mandato dell'amministrazione;
- al Documento unico di programmazione (D.U.P.);
- alle eventuali deliberazioni consiliari ex art. 193 del TUEL.

La finalità del Piano è quella di individuare gli obiettivi strategici dell'ente e quelli operativi, collegati ad ogni obiettivo strategico; definire gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché assegnare ad ogni obiettivo delle risorse (umane e finanziarie) e individuare le azioni specifiche necessarie al suo raggiungimento. L'obbligo di fissare obiettivi misurabili e sfidanti su varie dimensioni di performance (efficienza, efficacia, qualità delle relazioni con i cittadini, grado di soddisfazione del cittadino/utente), mette il cittadino al centro della programmazione e della rendicontazione.

Attraverso il Piano il Comune rende partecipe la cittadinanza degli obiettivi che l'ente si è dato, garantendo trasparenza e ampia diffusione ai soggetti amministrati. I cittadini potranno verificare e misurare non solo la coerenza e l'efficacia delle scelte operate dall'amministrazione e la rispondenza di tali scelte ai principi e valori ispiratori degli impegni assunti, ma anche l'operato dei dipendenti, i quali sono valutati (anche ai fini dell'erogazione degli strumenti di premialità; oltre che ai fini della crescita professionale individuale) sulla base del raggiungimento degli obiettivi inseriti nel Piano.

Il Piano della Performance è definito in relazione al Sistema di Misurazione e Valutazione della performance approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 56 del 27 maggio 2021. Il Sistema è stato aggiornato con deliberazione di Giunta comunale n. 92 del 19 luglio 2023 per adeguarlo al sopravvenuto CCNL Funzioni Locali 2019-2021.

PRINCIPI GENERALI

1. Principi di contenuto

Il presente Piano è stato definito secondo principi generali di contenuto, i quali stabiliscono che il Piano deve essere:

1. Predefinito: i contenuti devono essere definiti e trattati con ragionevole approfondimento;
2. Chiaro: il Piano deve essere di facile lettura poiché diversi sono i destinatari delle informazioni;
3. Coerente: i contenuti del Piano devono essere coerenti con il contesto di riferimento (coerenza esterna) e con gli strumenti e le risorse (umane, strumentali, finanziarie) disponibili (coerenza interna). Il rispetto del principio della coerenza rende il Piano attuabile;
4. Veritiero: i contenuti del Piano devono corrispondere alla realtà;
5. Trasparente: il Piano deve essere diffuso tra gli utilizzatori, reso disponibile ed essere di facile accesso anche via web;
6. Legittimo e legale: il Piano ha valore legale ed è elaborato nel rispetto delle leggi vigenti;
7. Integrato all'aspetto finanziario: il Piano deve essere raccordato con i documenti di programmazione e con i budget economici e finanziari. A tal proposito l'art. 10 comma 1 del D.Lgs. n. 150/2009 specifica che il Piano è da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio;
8. Qualificante: il gruppo di lavoro che coordina le fasi del processo di predisposizione del Piano ed elabora il documento deve avere competenze di pianificazione e controllo;
9. Formalizzato: il Piano deve essere formalizzato (supporto cartaceo e informatico) al fine di essere approvato, con atto formale, comunicato, diffuso, attuato;
10. Confrontabile e flessibile: la struttura del Piano dovrà permettere il confronto negli anni del documento;
11. Pluriennale, annuale e persino infrannuale nel caso di sua revisione consiliare: l'arco temporale di riferimento è il triennio, con scomposizione in obiettivi annuali, secondo una logica di scorrimento e con la flessibilità di poter essere adeguato in ogni momento durante l'anno entro il 30 settembre con deliberazione consiliare ovvero con deliberazione di Giunta Comunale che recepisce la deliberazione consiliare ex art. 193 del TUEL.

2. Principi di processo

I principi di processo sono principi generali attinenti al processo di definizione ed elaborazione del Piano.

Secondo tali principi, il Piano deve seguire un processo:

- Predefinito: devono essere predefiniti le fasi, i tempi e le modalità per la correzione in corso d'opera, con limite suggerito del 30 settembre di ciascun anno;
- Definito nei ruoli: devono essere individuati gli attori coinvolti (vertici politici, management, organi di staff) e loro ruoli;
- Coerente: ciascuna fase deve essere coerente e collegata con le altre e vi deve essere coerenza fra obiettivo e oggetto di analisi;
- Partecipato: devono essere coinvolti i portatori di interesse interni (struttura organizzativa) ed esterni (utenti, cittadinanza, associazioni di categoria, ecc.);
- Integrato al processo di programmazione economico-finanziaria: gli obiettivi devono essere coerenti con le risorse finanziarie ed economiche, quindi deve avvenire il raccordo con i processi di programmazione e budget economico-finanziario.

3. Processo di definizione e struttura del piano

Il processo di definizione del Piano segue cinque fasi logiche:

- a) Analisi del contesto esterno: si rinvia alla sezione 2.3 “Rischi corruttivi e trasparenza”;
- b) Analisi del contesto interno: si rinvia alla sezione 2.3 “Rischi corruttivi e trasparenza”;
- c) Strategie e obiettivi strategici;
- d) Definizione dei piani d’azione e degli obiettivi operativi;
- e) Comunicazione del piano all’interno e all’esterno.

STRATEGIE ED OBIETTIVI STRATEGICI

Il mandato istituzionale

Come sancito nell’atto statutario, il Comune di Passirano rappresenta la comunità residente sul proprio territorio, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

La missione dell’Ente

La missione dell’ente è descritta nel documento con il quale, ai sensi del D.lgs. n. 267/2000 e dello statuto comunale, l’Amministrazione ha delineato il suo programma amministrativo, riferito al quinquennio 2019-2024 approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 16 luglio 2019.

OBIETTIVI INTERSETTORIALI: TUTTI I SETTORI:

1) Rispetto delle misure di prevenzione della corruzione indicate dell’apposita sezione “Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO”.

Descrizione obiettivo:

Secondo l’ANAC (PNA 2016 pag. 44, ed anche PNA 2022), gli obiettivi del PTPCT (Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza) devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei Comuni quali:

- A. Il Piano della Performance;
- B. Il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, **il rispetto delle misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi, individuate nell’apposita sezione 2.3 del PIAO (PTPCT)**, rappresenta uno degli obiettivi strategici del Piano delle Performance, oggetto di valutazione dei Responsabili di Posizione Organizzativa ai fini dell’erogazione della retribuzione di risultato.

In coerenza con il P.N.A. che definisce il P.T.P.C. (ora sezione del PIAO) come “documento di natura programmatica”, al fine di assicurare il coordinamento del Piano con gli altri strumenti di programmazione presenti nell’Amministrazione e, in particolare con la programmazione strategica (DUP), le misure di prevenzione contenute nell’apposita sezione del PIAO (PTPCT), cui si rinvia, rappresentano obiettivi strategici dell’Ente da conseguire e rispettare ai fini della valutazione della performance.

I Titolari di incarico di Elevata Qualificazione, sono dunque tenuti ad applicare sistematicamente le misure generali e le misure ulteriori contenute nell’apposita sezione del PIAO.

- a) **Strategia che attua:** prevenire il rischio di fenomeni corruttivi, garantire l’etica;
- b) **Destinatari e Beneficiari:** utenti, cittadini;

- c) **Attuatori:** RPCT e Responsabili titolari di Incarico di Elevata Qualificazione;
- d) **Chi e come agisce l'attuatore:** osservando ed applicando le misure di prevenzione della corruzione previste nell'apposita sezione 2.3 del PIAO;
- e) **Termine:** annuale e comunque quelli previsti nell'apposita sezione 2.3 del PIAO in relazione alla tipologia di misura da adottare;
- f) **Metodo di Misurazione:** tramite autovalutazione (monitoraggio di I° livello da parte del Responsabile) e monitoraggio di II livello (da parte del RPCT);
- g) **Indicatore scelto:** quantitativo: n. di misure attuate correttamente:

Valori attesi	Grado di raggiungimento	Punteggio ottenuto
Nessuna violazione	100%	
n. 1 violazione	80%	
n. 2 violazioni	60%	
n. 3 violazioni	40%	

- h) **Attuale livello del servizio (Baseline):** alcune misure risultano già attivate;
- i) **Target:** attivare tutte le misure e ridurre il rischio;
- j) **Fonte:** Amministrazione trasparente nella sezione anticorruzione (PIAO) e verbali di monitoraggio;

2) Pubblicazione dei dati e delle informazioni di competenza di ogni Settore, come disposto dal d.lgs. n. 33/2013.

Descrizione obiettivo:

L'obiettivo, di natura intersettoriale, mira a dare attuazione alle disposizioni di cui al D.lgs. 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/2016, il quale ha attribuito alla sezione del PIAO (PTPCT) "un valore programmatico ancora più incisivo", attraverso l'indicazione di obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione, *in primis* "la promozione di maggiori livelli di trasparenza" da tradursi nella definizione di "obiettivi organizzativi e individuali" (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo n. 33/2013). L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo n. 33/2013 e dalla relativa sezione del PIAO (PTPCT), è, altresì, oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa.

Si precisa che ANAC con deliberazione n. 7 del 17/01/2023 ha approvato il PNA 2022; si richiama integralmente l'Allegato 9) che rivede tutti gli obblighi di pubblicazione e sul quale si richiama l'attenzione dei Responsabili e del personale dell'Ente per una stretta osservanza.

Si rileva, inoltre, che:

- Con delibera n. 261 del 20 giugno 2023 Anac ha adottato il provvedimento di cui all'art. 23 comma 5¹ del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 23 " Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi

¹ Art. 23 comma 5 d.lgs. 36/2023 Con proprio provvedimento l'ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche di cui all'articolo 25. [...]

entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale;

- Con delibera n. 264 del 20 giugno 2023, poi modificata e integrata con delibera n. 601 del 19 dicembre 2023, ANAC ha provveduto all' "Adozione del provvedimento di cui all'articolo 28, comma 4, ²del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi, forniture nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- Con delibera n. 605 del 19 dicembre 2023 è stato aggiornato il PNA 2022. L'aggiornamento è stato dedicato interamente ai contratti pubblici, sia per quanto concerne la prevenzione della corruzione che la disciplina della trasparenza.

Le modifiche citate saranno trattate più approfonditamente nella sezione *Rischi corruttivi e trasparenza del presente documento*.

Gli obiettivi di trasparenza ed i relativi adempimenti sono, altresì, parte integrante e sostanziale del ciclo della performance. Nell'ambito della prevenzione della corruzione e per la trasparenza, alla verifica della corretta pubblicazione ed aggiornamento dei dati obbligatori sono tenuti i Responsabili apicali, ciascuno per il Settore di appartenenza che saranno coadiuvati dai loro collaboratori. La trasparenza dell'attività amministrativa rappresenta un obiettivo fondamentale.

- a) **Strategia che attua:** garantire una maggiore trasparenza come misura di prevenzione della corruzione;
- b) **Destinatari e Beneficiari:** utenti, cittadini;
- c) **Attuatori:** Responsabili titolari di Posizione Organizzativa (E.Q. dal 01.04.2023), collaboratori e dipendenti dell'Ente;
- d) **Chi e come agisce l'attuatore:** come da allegato f;
- e) **Termine (Finale e Intermedio):** secondo le scadenze di legge (delibera ANAC 1310 del 2016; delibera ANAC n. 7 del 17/01/2023 che ha approvato il PNA 2022 con particolare riferimento all'Allegato 9) e indicate nell'apposita sezione 2.3 del PIAO;
- f) **Metodo di Misurazione:** oggettivo, sulla base della pubblicazione di quanto richiesto dalla legge;
- g) **Indicatore scelto:** quantitativo e qualitativo: rispetto della completezza delle informazioni pubblicate nelle varie sottosezioni di Amministrazione trasparente e della qualità dei dati pubblicati (dati aperti etc....)

Valori attesi ³	Grado di raggiungimento	Punteggio ottenuto
----------------------------	-------------------------	--------------------

² **Art. 28. (Trasparenza dei contratti pubblici)**

1. Le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 35 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 139, sono trasmessi tempestivamente alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme digitali di cui all'articolo 25.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano il collegamento tra la sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Sono pubblicati nella predetta sezione di cui al primo periodo la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti, nonché i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

3. Per la trasparenza dei contratti pubblici fanno fede i dati trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza, e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto. In particolare, sono pubblicati la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e l'importo delle somme liquidate.

4. L'ANAC, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, individua con proprio provvedimento le informazioni, i dati e le relative modalità di trasmissione per l'attuazione del presente articolo.

³ Richieste riferite a dati che devono essere obbligatoriamente pubblicati sul sito dell'Ente nella sezione *Amministrazione Trasparente*.

Nessuna richiesta di accesso civico	100%	
Fino n. 2 richieste di accesso civico	80%	
Da n. 3 a n. 5 richieste di accesso civico	60%	
Da n. 6 a n. 8 richieste di accesso civico	40%	
Da n. 9 a n. 10 richieste di accesso civico	20%	
Superiore a n. 10 richieste di accesso civico	100%	

- h) **Attuale livello del servizio:** buono nel suo complesso;
- i) **Target:** pubblicazione di tutti i dati e documenti secondo le prescrizioni di legge; implementazione della pubblicazione in ciascun procedimento che la richieda, come fase necessaria e finale.
- j) **Fonte:** Amministrazione trasparente

OBIETTIVI RELATIVI ALLA QUALITÀ DEI SERVIZI E ALLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA

Si riportano in allegato gli obiettivi per ciascuno dei dipendenti dell'Ente, per i titolari degli incarichi di Elevata Qualificazione e per la Segretaria comunale.

In considerazione del fatto che nel giugno 2024 si svolgeranno le elezioni Amministrative, per l'anno in corso, in misura maggiore rispetto ai precedenti, gli obiettivi potrebbero essere oggetto di revisione. In seguito alla definizione delle risorse variabili da parte della Giunta comunale che avverrà dopo la costituzione del fondo risorse decentrate, potrebbero subire delle variazioni anche gli importi proposti per la performance organizzativa.

Vengono distintamente indicati gli obiettivi relativi alla cd. *Performance organizzativa* con la relativa "quantificazione monetaria" che diverrà definitiva in seguito alla sottoscrizione del CCDI.

Allegati alla sezione:

- a. **Obiettivi responsabili di servizio e segretaria comunale;**
- b. **Obiettivi per i dipendenti;**
- c. **Obiettivi di performance organizzativa;**

Si rende necessaria una precisazione, a fronte delle previsioni di cui all'art. 4-bis del DL 24 febbraio 2023, n. 13, conv. in L. 21 aprile 2023, n. 41. Sintetizzando in maniera estrema, nell'ambito degli obiettivi del PNRR, vi è anche la riduzione dei tempi medi dei pagamenti degli enti pubblici. I target da raggiungere sono diversi a seconda dei comparti; per gli enti locali il target da raggiungere è fissato in 30 giorni. Il comma 2 del citato articolo 4-bis prescrive alle pubbliche amministrazioni di provvedere ad assegnare ai rispettivi dirigenti degli specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento. Addirittura la disposizione in argomento prescrive che il rispetto dei tempi medi di pagamento citati debba avere un peso non inferiore al 30% ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato. Per la situazione specifica del Comune di Passirano, tali norme appaiono in una certa misura superflue, dato che il tempo medio dei pagamenti è sempre inferiore ai trenta giorni e parrebbe in contrasto con i principi generali in materia di erogazione della retribuzione di risultato, assegnare ai responsabili un obiettivo già ampiamente raggiunto e consolidato da tanti anni⁴. Parrebbe, inoltre, che la tempestività dei pagamenti, non

⁴ Probabilmente a parere di chi ha redatto la presente sezione (segretaria comunale) anche in questa, come in altre occasioni, i provvedimenti non hanno tenuto conto delle sostanziali differenze che vi sono tra amministrazioni.

possa essere obiettivo di miglioramento e di creazione di valore pubblico, rientrando tra le ordinarie competenze dei dirigenti. Per tale motivo, si è deciso di inserire comunque un obiettivo di questo tipo, aderendo al dettato normativo, ma di attribuirvi un peso nettamente inferiore a quello prescritto.

L'Amministrazione ha l'obbligo di comunicare il processo e i contenuti del Piano della Performance secondo le modalità previste dalla legge e dalle disposizioni regolamentari in materia di trasparenza.

Il Piano viene reso disponibile e pubblicato sul sito web istituzionale, nonché nell'apposita Sezione di Amministrazione Trasparente.

2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA



Premessa metodologica

Il piano (sottosezione del PIAO) per il triennio 2023-2025 costituisce attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, per l'adozione delle misure di prevenzione della corruzione, ed è stato redatto secondo le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione 2022 (Pna), approvato dal Consiglio dell'Anac il 17 gennaio 2023, con la delibera n. 7; tale Piano avrà validità per il prossimo triennio. Il Pna è finalizzato a rafforzare l'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, puntando nello stesso tempo a semplificare le procedure amministrative.

L'Autorità ha predisposto il nuovo Pna alla luce delle recenti riforme ed urgenze introdotte con il PNRR e della disciplina sul Piano integrato di Attività organizzazione e (Piao), considerando le ricadute in termini di predisposizione degli strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

L'ANAC, per la predisposizione del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, interviene con orientamenti finalizzati a supportare i RPCT nel ruolo di coordinatori della strategia della prevenzione della corruzione e cardini del collegamento fra la prevenzione della corruzione e le altre sezioni di cui si compone il PIAO. Anche le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 231/2007 sono da intendersi come strumenti di creazione di valore pubblico. Tali presidi, al pari di quelli anticorruzione, sono volti a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali soprattutto nell'impiego fondi del PNRR. Per questo, in più parti del PNA, sono stati evidenziati i raccordi necessari che è opportuno sussistano fra anticorruzione e antiriciclaggio.

L'Autorità raccomanda di elaborare la sezione del PIAO sull'anticorruzione e sulla trasparenza in una logica di integrazione con le altre sezioni.

Una integrazione degli strumenti di programmazione può realizzarsi in diversi modi, avendo tuttavia presente che, nel percorso avviato con l'introduzione del PIAO, va mantenuto il patrimonio di esperienze maturato nel tempo dalle Amministrazioni.

Nel PNA 2022, ANAC si è soffermata in particolare sulle misure aventi ad oggetto: il divieto di pantouflage, PNRR e contratti pubblici, il conflitto di interessi in materia di contratti pubblici, la trasparenza in materia di contratti pubblici.

Dopo aver ribadito il divieto di affidare a terzi la stesura del PTPCT o della sezione Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO, dato che trattasi di attività da svolgere necessariamente da parte di coloro che operano all'interno dell'amministrazione, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si

configurano i processi decisionali e della possibilità di identificare i profili di rischio, sia perché comporta l'individuazione delle misure proporzionate e contestualizzate, l'ANAC, al Paragrafo n. 10 del PNA 2022, elenca le semplificazioni concesse alle amministrazioni che occupano meno di 50 dipendenti. Il PNA 2022 introduce semplificazioni procedurali per le amministrazioni che occupano fino a 49 unità.

L'Autorità registra che, nel fare riferimento al numero dei dipendenti, il legislatore non abbia fornito alcun elemento per stabilire come calcolarli. Pertanto, per assicurare condotte uniformi di determinazione della soglia dimensionale, suggerisce di fare riferimento al numero del personale in servizio e, nello specifico, alla sua consistenza al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di elaborazione del PIAO, come indicato nel Piano triennale dei fabbisogni di personale della sezione "Organizzazione e Capitale Umano" dello stesso PIAO.

La semplificazione più interessante stabilita dal PNA 2022 consiste nella previsione, per le amministrazioni che impiegano fino a 49 unità di personale, di poter confermare, dopo la prima adozione del 2023, per le successive due annualità, i contenuti della sottosezione anticorruzione, assumendo un "provvedimento espresso" dell'organo di indirizzo.

Le amministrazioni con pochi dipendenti, pertanto, non sono obbligate a riformulare ogni anno la sottosezione *Rischi corruttivi e trasparenza* del PIAO. È sufficiente che la Giunta ne confermi i contenuti, con propria deliberazione, il secondo ed il terzo anno, fermo restando che sarà necessario licenziare un nuovo strumento di programmazione al termine del triennio di riferimento, come imposto dalla legge 190/2012.

La giunta può confermare i contenuti della sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza del PIAO vigente, sempreché nell'esercizio precedente non si siano verificati:

- fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative;
- modifiche organizzative rilevanti;
- modifiche degli obiettivi strategici;
- modifiche significative delle altre sezioni del PIAO che possano incidere sulla sottosezione Rischi corruttivi e Trasparenza.

Per il 2024, nonostante non vi siano state, all'interno dell'Ente, modifiche organizzative rilevanti, né si sia verificato alcun fatto corruttivo, si è ritenuto di rivedere la sezione, in considerazione dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che ha portato l'ANAC ad aggiornare il vigente PNA con deliberazione n. 605 del 19 dicembre 2023.

Gli elementi essenziali della sottosezione, volti a individuare e a contenere rischi corruttivi, sono quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione 2023-2025 e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge n. 190 del 2012 e del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Il Comune di Passirano con apposito avviso ha chiesto agli stakeholder di fare le proprie osservazioni in merito **alla presente sezione; entro** la data prestabilita del 15 dicembre 2023 non sono pervenute osservazioni.

Data la contenuta dimensione demografica dell'ente (circa 7.000 abitanti) e la specificità dell'analisi richiesta dal PNA, non sono stati coinvolti attori esterni nel processo di predisposizione del piano, salvo quanto specificato nel capoverso precedente.

Contenuti generali

2.3.1 PNA, PTPCT e principigenerali

Il sistema organico di prevenzione della corruzione, introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012, prevede l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione. La strategia nazionale si realizza mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati tre PNA e tre aggiornamenti. L'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato il PNA 2022 in data 17 gennaio 2023 (deliberazione n. 7) e l'ha aggiornato, come già chiarito, in data 19 dicembre 2023.

Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), confluiti nel PIAO.

Tale Piano avrà validità per il prossimo triennio. Il PNA è finalizzato a rafforzare l'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, puntando nello stesso tempo a semplificare le procedure amministrative.

L'Autorità ha predisposto il nuovo PNA alla luce delle recenti riforme ed urgenze introdotte con il Pnrr e della disciplina sul Piano integrato di organizzazione e Attività (Piao), considerando le ricadute in termini di predisposizione degli strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

L'ANAC, per la predisposizione del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, interviene con orientamenti finalizzati a supportare i RPCT nel ruolo di coordinatori della strategia della prevenzione della corruzione e cardini del collegamento fra la prevenzione della corruzione e le altre sezioni di cui si compone il PIAO. Anche le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 231/2007, sono da intendersi come strumenti di creazione di valore pubblico. Tali presidi, al pari di quelli anticorruzione, sono volti a fronteggiare il rischio che l'Amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali soprattutto nell'impiego fondi del PNRR. Per questo, in più parti del PNA, sono stati evidenziati i raccordi necessari che è opportuno sussistano fra anticorruzione e antiriciclaggio. L'Autorità raccomanda di elaborare la sezione del PIAO sull'anticorruzione e sulla trasparenza in una logica di integrazione con le altre sezioni. Una integrazione degli strumenti di programmazione può realizzarsi in diversi modi, avendo tuttavia presente che, nel percorso avviato con l'introduzione del PIAO, va mantenuto il patrimonio di esperienze maturato nel tempo dalle Amministrazioni.

Nel PNA 2022, ANAC si è soffermata in particolare sulle misure aventi ad oggetto: il divieto di pantouflage, PNRR e contratti pubblici, il conflitto di interessi in materia di contratti pubblici, la trasparenza in materia di contratti pubblici.

Nell'aggiornamento al PNA, l'autorità precisa che [...]la parte speciale del PNA 2022 dedicata ai contratti pubblici risulta sostanzialmente ancora attuale. Pertanto, con questo Aggiornamento, si intendono fornire solo limitati chiarimenti e modifiche a quanto previsto nel PNA 2022, al fine di introdurre, ove necessario, riferimenti alle disposizioni del nuovo Codice.

Gli ambiti dell'intervento di riforma sono circoscritti in particolare:

- *alla sezione dedicata alla schematizzazione dei rischi di corruzione e di maladministration e alle relative misure di contenimento, intervenendo solo laddove alcuni rischi e misure previamente indicati, in via esemplificativa, non trovino più adeguato fondamento nelle nuove disposizioni (cfr. tabella 1, § 4.);*
- *alla disciplina transitoria applicabile in materia di trasparenza amministrativa alla luce delle nuove*

disposizioni sulla digitalizzazione del sistema degli appalti e dei regolamenti adottati dall'Autorità, in particolare quelli ai sensi degli artt. 23, co. 5 e 28, co. 4 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. rispettivamente le delibere ANAC nn. 2611 e 2642 del 2023).

Resta ferma, in sostanza, la parte generale del PNA 2022 e gli allegati da 1 a 4.

Non sono più in vigore gli allegati da 5 a 8 del PNA. In particolare l'allegato 5 sulle deroghe e le modifiche alla disciplina del previgente codice appalti è integralmente sostituito in sede di aggiornamento 2023.

Le norme sulla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti, inoltre, come già accennato, portano a delle sostanziali innovazioni nell'ambito della trasparenza relativa ai contratti pubblici.

L'aggiornamento della presente sezione del PIAO concerne essenzialmente gli allegati D ed E, *Mappatura dei processi e catalogo dei rischi e analisi dei rischi*, nonché l'allegato G che reca gli obblighi di trasparenza.

La sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) sulla base degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti dall'organo di indirizzo.

Come sopra precisato, gli elementi essenziali della sottosezione, volti a individuare e a contenere rischi corruttivi, sono quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione 2022, come approvati con delibera ANAC n. 7 del 17/01/2023 e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge n. 190 del 2012 e del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Il PTPCT fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012) ed è predisposto ogni anno entro il 31 gennaio.

La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolge secondo i seguenti principi guida: principi strategici; principi metodologici; principi finalistici (PNA 2019).

Principi strategici:

1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo: l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT.

2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio: la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo (vedi infra § 4. I Soggetti coinvolti).

3) Collaborazione tra amministrazioni: la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

Principi metodologici:

1) prevalenza della sostanza sulla forma: il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione.

2) Gradualità: le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

3) Selettività: al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

4) Integrazione: la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

5) Miglioramento e apprendimento continuo: la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

Principi finalistici:

1) Effettività: la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

2) Orizzonte del valore pubblico: la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Infine, si precisa che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (legge 190/2012, art. 14). Tale previsione è confermata dall'art. 44 della legge 190/2012 che stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

2.3.2 La nozione di corruzione

La legge 190/2012 non contiene una definizione di “corruzione”.

Tuttavia da alcune norme e dall’impianto complessivo della legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal legislatore.

L’art. 1, comma 36, della legge 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della “cattiva amministrazione” e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della legge 190/2012 e l’innalzamento del livello di qualità dell’azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai successivi interventi del legislatore sulla legge 190/2012.

In particolare nell’art. 1, co 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell’organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Pertanto l’ANAC, anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un’accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si rilevi l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

Al termine “corruzione” è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (ipotesi di corruzione per l’esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

2.3.3 Ambito soggettivo

Le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell’art. 1, comma 2-bis, della legge 190/2012 e nell’art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

In ragione della diversa natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati.

Per l’esatta individuazione dell’ambito soggettivo, l’ANAC ha dato indicazioni con:

la deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 (“Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”);

la deliberazione n. 1134 dello 8 novembre 2017, recante “Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”.

Nelle citate deliberazioni sono stati approfonditi profili attinenti all’ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) e alla predisposizione dei PTPCT, in conformità alle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016, ovvero all’adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del “Modello 231” per gli enti di diritto privato.

Per quel che concerne la trasparenza, l'ANAC ha fornito chiarimenti sul criterio della "compatibilità", introdotto dal legislatore all'art. 2-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. 33/2013 ove è stabilito che i soggetti pubblici e privati, ivi indicati, applicano la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni "in quanto compatibile".

Nelle deliberazioni nn. 1310 e 1134, l'ANAC ha espresso l'avviso che la compatibilità non vada esaminata per ogni singolo ente, bensì in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria.

In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

Alla luce del quadro normativo e delle deliberazioni ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni individuate e definite all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e smi.

Pertanto, le pubbliche amministrazioni sono le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e sono tenute a:

- adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT);
- nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
- pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività (in "Amministrazione trasparente");
- assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.

2.3.4 Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo ente è il Segretario comunale titolare della convenzione di Segreteria di classe 3^a Passirano-Zone, designata con decreto sindacale n. 14 del 17 aprile 2020, la Dottoressa Elisa Chiari.

Il comma 7, dell'art. 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, "di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio", il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche da parte del d.lgs. 97/2016, norma che:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

La legge 190/2012 (articolo 1 comma 7), stabilisce che negli enti locali il responsabile sia individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di posizione organizzativa. Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

L'ANAC ha dovuto riscontrare che nei piccoli comuni il RPCT, talvolta, non è stato designato, in particolare, dove il segretario comunale non è "titolare" ma è un "reggente o supplente, a scavalco". Per sopperire a tale lacuna, l'Autorità propone le seguenti due soluzioni:

- se il comune fa parte di una unione, la legge 190/2012, prevede che possa essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per l'intera gestione associata, che possa svolgere la funzione anche nell'ente privo di segretario;
- se il comune non fa parte di una unione, "occorre comunque garantire un supporto al segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT"; quindi, nei soli comuni con meno di 5.000 abitanti,

“laddove ricorrono valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del *referente*”.

Il *referente* avrebbe il compito di “assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e riscontri sull’attuazione delle misure” (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 153).

“Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel Sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell’esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio” (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

Considerato il ruolo delicato che il RPCT svolge in ogni amministrazione, già nel PNA 2016, l’Autorità riteneva opportuno che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA ha evidenziato l’esigenza che il responsabile abbia “adeguata conoscenza dell’organizzazione e del funzionamento dell’amministrazione”, e che sia: dotato della necessaria “autonomia valutativa”; in una posizione del tutto “priva di profili di conflitto di interessi” anche potenziali; di norma, scelto tra i “dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva”.

Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, “come l’ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio”.

Il PNA prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all’interlocuzione con gli uffici, occorra “valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell’ufficio procedimenti disciplinari”.

A parere dell’ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal comma 7, dell’art. 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve segnalare “agli uffici competenti all’esercizio dell’azione disciplinare” i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di anticorruzione. In ogni caso, conclude l’ANAC, “è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell’ente e sulla base dell’autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile”.

Il d.lgs. 97/2016 (art. 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l’organo di indirizzo assuma le modifiche organizzative necessarie “per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività”.

Secondo l’ANAC, risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere “il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni”.

L’ANAC invita le amministrazioni “a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell’atto con il quale l’organo di indirizzo individua e nomina il responsabile”. Pertanto, secondo l’ANAC è “altamente auspicabile” che:

- il responsabile sia dotato d’una “struttura organizzativa di supporto adeguata”, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
- siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell’Autorità “appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile”. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle rilevanti competenze in materia di “accesso civico” attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal d.lgs. 97/2016.

Riguardo all'“accesso civico”, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
- si occupa dei casi di “riesame” delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione.

Il responsabile, in genere, sarà un dirigente che già svolge altri incarichi all'interno dell'amministrazione. La durata dell'incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale. Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di responsabile anticorruzione è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza.

Il d.lgs. 97/2016 ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le “eventuali misure discriminatorie” poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza era prevista la segnalazione della sola “revoca”. L'ANAC può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del d.lgs. 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPCT, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano. Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPCT e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

Il PNA sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un “dovere di collaborazione” dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Pertanto, tutto il personale dipendente è tenuto a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. A tal fine, la norma prevede:

- la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
- che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del d.lgs. 97/2016, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussista responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare “di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità” e di aver vigilato sull'osservanza del PTPCT.

I dirigenti, invece, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012). Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

Il responsabile della protezione dei dati (RPD), previsto dal Regolamento UE 2016/679, deve essere nominato in tutte le amministrazioni pubbliche. Può essere individuato in una professionalità interna o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna. Il responsabile anticorruzione, al contrario, è sempre un soggetto interno.

Qualora il RPD sia individuato tra gli interni, l'ANAC ritiene che, per quanto possibile, non debba coincidere con il RPCT. Secondo l'Autorità “la sovrapposizione dei due ruoli [può] rischiare di limitare l'effettività dello

svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT”.

“Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda organizzativamente non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD”.

Il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali (FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico):

“In linea di principio, è quindi ragionevole che negli enti pubblici di grandi dimensioni, con trattamenti di dati personali di particolare complessità e sensibilità, non vengano assegnate al RPD ulteriori responsabilità (si pensi, ad esempio, alle amministrazioni centrali, alle agenzie, agli istituti previdenziali, nonché alle regioni e alle ASL).

In tale quadro, ad esempio, avuto riguardo, caso per caso, alla specifica struttura organizzativa, alla dimensione e alle attività del singolo titolare o responsabile, l’attribuzione delle funzioni di RPD al responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, potrebbe rischiare di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull’effettività dello svolgimento dei compiti che il RGPD attribuisce al RPD”.

2.3.5 I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge i compiti seguenti:

- elabora e propone all’organo di indirizzo politico, per l’approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- verifica l’efficace attuazione e l’idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull’osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell’organizzazione o nell’attività dell’amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell’etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
- d’intesa con il dirigente competente, verifica l’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che 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”;
- riferisce sull’attività svolta all’organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all’OIV e all’organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell’attività svolta, pubblicata nel sito web dell’amministrazione;
- trasmette all’OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);

- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013);
- quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
- può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17). *Come dettagliato infra, l'ente ha provveduto con deliberazione n. 130 del 6 ottobre 2023 all'approvazione dell'atto organizzativo per la gestione delle segnalazioni finanziarie sospette, designando proprio il RPC quale gestore.*

Il legislatore ha assegnato al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente "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 nonché segnalando 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" (art. 43, comma 1, d.lgs. 33/2013).

È evidente l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza (ANAC, deliberazione n. 1074/2018, pag. 16).

Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017. Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

È opportuno che il RPCT riscontri la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento fornendo notizie sul risultato dell'attività di controllo.

2.3.6 Gli altri attori del sistema

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio. Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

Di seguito, si espongono i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio corruttivo, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso.

L'organo di indirizzo politico deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);
- tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e le strutture con funzioni assimilabili, devono:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

Il RPCT può avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (audit) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;
- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

I dipendenti partecipano attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

È buona prassi, inoltre, soprattutto nelle organizzazioni particolarmente complesse, creare una rete di referenti per la gestione del rischio corruttivo, che possano fungere da interlocutori stabili del RPCT nelle varie unità organizzative e nelle eventuali articolazioni periferiche, supportandolo operativamente in tutte le fasi del processo.

In ogni caso, la figura del referente non va intesa come un modo per deresponsabilizzare il dirigente preposto all'unità organizzativa in merito al ruolo e alle sue responsabilità nell'ambito del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

Per la struttura organizzativa dell'Ente non vi sono allo stato attuale uffici di audit e controllo interno, né sono stati individuati referenti. Si provvederà, se le circostanze lo consentiranno, in futuro.

2.3.7 L'approvazione del PTPCT⁵

La legge 190/2012 impone, ad ogni pubblica amministrazione, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT). Il RPCT elabora e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Per gli enti locali, "il piano è approvato dalla giunta" (art. 41 comma 1 lettera g) del d.lgs. 97/2016).

L'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente ANAC 16 marzo 2018).

La giunta potrà "adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato".

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una "doppia approvazione". L'adozione di un primo schema di PTPCT e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva (PNA 2019).

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l'Autorità sarebbe "utile [ma non obbligatorio] l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale".

In questo modo, l'esecutivo ed il sindaco avrebbero "più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano" (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10 e PNA 2019).

Allo scopo di provare a coinvolgere gli stakeholders e consentire alla Giunta ed al Sindaco di disporre di "più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del Piano" (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10), si è provveduto a pubblicare sul sito la richiesta di contributi citata.

Al pari degli anni passati, nessuno ha proposto suggerimenti od osservazioni.

Il piano sarà pubblicato sul sito istituzionale www.comune.passirano.bs.it, link (dalla homepage) "amministrazione trasparente", sezione "altri contenuti", "corruzione". La pubblicazione è a tempo indeterminato sino ad eventuale revoca.

Inoltre, sarà reso noto attraverso la pubblicazione nella homepage del sito www.comune.passirano.bs.it per almeno quindici giorni.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC. La trasmissione è svolta attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

2.3.8 Obiettivi strategici

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT".

⁵ Leggasi "sezione rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO.

L'ANAC, con la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare "particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione".

Il primo obiettivo che va posto è quello del valore pubblico secondo le indicazioni del DM 132/2022 (art. 3).

L'obiettivo della creazione di valore pubblico può essere raggiunto avendo chiaro che la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono "dimensioni del" e "per" la creazione del valore pubblico, di natura trasversale per la realizzazione della missione istituzionale di ogni amministrazione o ente. Tale obiettivo generale va poi declinato in obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e della trasparenza, previsti come contenuto obbligatorio dei PTPCT, e, quindi, anche della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

Gli obiettivi strategici sono formulati coerentemente con la programmazione prevista nella sottosezione del PIAO dedicata alla performance e sono i seguenti:

- rafforzare l'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR;
- promuovere le pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione);
- incrementare i livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli stakeholder, sia interni che esterni;
- migliorare continuamente l'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente";
- migliorare l'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno;
- digitalizzare l'attività di rilevazione e valutazione del rischio e di monitoraggio;
- favorire la partecipazione degli stakeholder alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione;
- incrementare la formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale della struttura dell'ente anche ai fini della promozione del valore pubblico;
- migliorare il ciclo della performance in una logica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione);
- promuovere strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche;
- migliorare continuamente la chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Amministrazione Trasparente;
- coordinare la strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

L'Amministrazione ritiene che la trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi.

Pertanto, intende perseguire i seguenti **obiettivi di trasparenza sostanziale**:

1- la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;

2- il libero esercizio dell'accesso civico, come normato dal d.lgs. 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

2.3.9 PTPCT e performance

Come già precisato, l'integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio.

L'art. 1 comma 8 della legge 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario agli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame è ulteriormente rafforzato dalla disposizione contenuta nell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 che espressamente attribuisce all'OIV il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT (ora sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e per la trasparenza) e quelli indicati nel Piano della performance (ora sezione del PIAO performance) e di valutare l'adeguatezza dei relativi indicatori.

2.3.10 Analisi del contesto

La prima fase del processo di gestione del rischio di fenomeni corruttivi è l'analisi del contesto, sia esterno che interno.

In questa fase, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

- il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomenicorruttivi;
- il secondo, come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Da un punto di vista operativo, l'analisi prevede sostanzialmente due tipologie di attività:

- 1) l'acquisizione dei dati rilevanti;
- 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

Con riferimento al primo aspetto, l'amministrazione utilizza dati e informazioni sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.) che di tipo "soggettivo", relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli *stakeholder*.

Secondo il PNA, riguardo alle fonti esterne, l'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.).

Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la pubblica amministrazione (corruzione, concussione, peculato etc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei Conti o Corte Suprema di Cassazione).

L'ANAC, inoltre, ha suggerito che per gli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto esterno, i responsabili anticorruzione possano 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.

Riguardo alle fonti interne, l'amministrazione può utilizzare interviste con l'organo di indirizzo o con i responsabili delle strutture; le segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o altre modalità; i risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT; informazioni raccolte nel corso di incontri e attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

Contesto provinciale e regionale

Ai fini della rilevazione del rischio corruttivo, nell'acquisizione dei dati rilevanti che esprimono criticità e rischio, non possono mancare i dati giudiziari relativi alla Lombardia e alla provincia di Brescia, territorio nel quale il Comune di Passirano opera, oltre a quelli attinenti alla crisi economica degli ultimi anni, dovuta anche ai vari lockdown e alle limitazioni necessarie per combattere il diffondersi della pandemia COVID-19.

Tale pandemia ha generato notevoli mutamenti sociali ed economici dovuti anche alla sospensione di alcuni rilevanti servizi (commercio, ristorazione, servizi personali, sportivi e ricettivi).

Il report dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso ha riportato che la diffusione del coronavirus ha avuto un impatto importante sul sistema economico, in conseguenza delle misure restrittive assunte per arginare l'emergenza epidemiologica, che hanno determinato la chiusura di attività e la riduzione drastica dei consumi. In tali situazioni, i gruppi criminali, allo scopo di cogliere le opportunità di investimento offerte dall'evoluzione e dalla persistenza della pandemia, hanno rivolto i propri interessi non solo verso i citati comparti economici, ma anche nei confronti degli operatori più danneggiati dalle misure di distanziamento sociale adottate in fase di lockdown, come la filiera della ristorazione, la ricezione alberghiera e l'offerta turistica.

Si riportano di seguito alcuni dati dall'indagine effettuata da POLIS nell'anno 2022:

“Regione Lombardia è al primo posto per giro di affari di economia non osservata, con un valore dell'economia illegale di circa 4 miliardi” ha dichiarato Giorgio De Rita, Segretario Generale Censis nel convegno di Polis Lombardia in materia di “Le infiltrazioni mafiose al tempo del Covid-19: I pericoli per le imprese e le risposte necessarie”; in aggiunta ha dichiarato “l'emergenza Covid-19 rappresenta un'opportunità per le organizzazioni criminali di infiltrarsi nelle imprese, quest'ultime in forte difficoltà economica cercheranno sostegno in soggetti esterni per acquisire liquidità. Tuttavia, l'emergenza sanitaria rappresenta una grande opportunità per investire in nuove tecnologie e nuovi strumenti di contrasto all'infiltrazione mafiosa”.

La criminalità nella provincia di Brescia risente dell'influenza di importanti fattori quali la collocazione geografica che ha permesso un consistente sviluppo industriale, commerciale e turistico (vicinanza alla zona milanese e la presenza di importanti vie di comunicazione) e le particolari caratteristiche economiche – finanziarie del contesto (benessere, presenza di numerose aziende attive nel settore edile, immobiliare, dei beni voluttuari e dell'intrattenimento, vicinanza con note località turistiche), elementi che hanno subito un rallentamento nel corso del 2020 a causa della Pandemia Covid-19 e proprio per questo soggette ad essere bersaglio della criminalità a causa delle probabili difficoltà di dette imprese, con il rischio di favorire delitti di carattere tributario o attività di reimpiego e di riciclaggio.

Presenza del fenomeno mafioso in Lombardia.

Il trascorso biennio di pandemia ha segnato infatti la nascita impetuosa di urgenze e bisogni sociali e materiali (in particolare nel settore della salute) generando lo sviluppo disordinato di mercati **nuovi** per tipologie e dimensioni, nei quali le organizzazioni mafiose hanno saputo inserirsi con abilità, registrando, secondo i principali centri investigativi del Paese, importanti successi. La crisi senza precedenti di interi comparti del commercio e del turismo, prodotta dal lockdown e dalla “rivoluzione passiva” delle relazioni sociali, ha aperto varchi veloci e inaspettati in aree vitali dell'economia lombarda, tra le più vivaci a livello europeo. Aree di penetrazione, di allargamento degli interessi e della presenza mafiosi, nelle quali si vanno accumulando i segni di un possibile effetto di sostituzione dell'impresa sana, indebolita e fiaccata dagli eventi, con una tipologia di impresa assai diversa: insofferente della legalità, in grado di mobilitare proprie e opache risorse di capitali, titolare di collaudati strumenti di scoraggiamento verso la concorrenza. Non è ancora possibile stimare l'impatto combinato di pandemia e crisi economica (peraltro strettamente intrecciate) su queste aree.

La situazione odierna sembra appunto distaccarsi sempre di più da quel modello, da cui (in quanto storico “antefatto”) aveva preso le mosse il Monitoraggio del 2018. E verosimilmente uno degli esiti più interessanti di questo nuovo studio è proprio la definizione e l'affinamento di nuovi criteri di lettura della distribuzione del fenomeno mafioso sul territorio lombardo. Più complicati, forse più sfumati”. *Omissis...*

La provincia di Brescia

Nella Lombardia orientale, la provincia che possiede la maggiore estensione territoriale e che è posizionata al secondo posto per numero di abitanti nella graduatoria regionale, è quella di Brescia. Benché il versante orientale abbia storicamente un indice di presenza mafiosa minore rispetto al resto del territorio regionale, negli ultimi anni si assiste sempre più a segnali di maggiore pervasività dei clan nella provincia bresciana, in particolare nelle zone turistiche lacustri.

Si riporta, di seguito, un estratto dal sito Avvisopubblico.it che analizza il fenomeno mafioso in provincia di Brescia Giova, innanzitutto, evidenziare come tale provincia possieda la maggiore estensione territoriale e si collochi al secondo posto per numero di abitanti nella Regione. Nonostante il versante orientale abbia storicamente un indice di presenza mafiosa inferiore rispetto al resto del territorio regionale, negli ultimi anni la provincia bresciana è divenuta sede della 'ndrangheta, ormai profondamente radicata. Anche in questo caso, le origini di tale insediamento si riscontrano nel trasferimento di 51 soggiornanti obbligati nel territorio e nell'imponente flusso migratorio del Secondo Dopoguerra. Dagli anni '70 emerge, altresì, la presenza di latitanti clandestini, come il caso di Raffaele Cutolo, che si rifugia a Soiano del Lago. Anche in questa circostanza, ad essere preferiti sono comuni di piccole dimensioni, lontani dall'attenzione mediatica e non dotati di presidi militari. La capacità di mimetizzarsi in luoghi diversi da quelli di origine consente al clan cutoliano di reinvestire capitali illeciti in diversi settori, tra cui il facchinaggio, i trasporti, le pulizie, l'esercizio abusivo del credito. La pervasività della criminalità campana include anche la famiglia di Laezza e il clan Fabbrocino di San Giuseppe Vesuviano. A distanza di vent'anni, è Desenzano del Garda a divenire meta privilegiata dei clan per la latitanza, come attestato dalla presenza del nipote di Nitto Santapaola, Aldo Ercolano.

Caratteristica della provincia bresciana è, oggigiorno, la presenza di tutte e quattro le organizzazioni mafiose, sebbene ad essere predominante sia la criminalità calabrese, perfettamente radicata nel tessuto sociale, economico e politico del territorio. Negli ultimi anni, si conferma la presenza ultradecennale della 'ndrina Bellocco di Rosarno nella provincia bresciana, con tanto di summit tra gli anziani esponenti di spicco e affiliati della Sacra Corona Unita a supporto della latitanza di Giuseppe Pesce, sempre nel prediletto territorio gardesano.

Nell'ambito dell'operazione "Scarface" del 2020, ad ulteriore conferma della presenza 'ndranghetista nel bresciano, emerge un'organizzazione attiva sul territorio che, sfruttando il rapporto di amicizia e interesse economico con un esponente di rilievo della 'ndrina Barbaro-Papalia di Buccinasco, provvedeva al riciclaggio di denaro in parte attraverso un sistema di acquisto dei ticket delle vincite al lotto e superenalotto. Pertanto, alla luce delle numerose operazioni che hanno riguardato la criminalità mafiosa calabrese, si riscontra un radicamento 'ndranghetista che predilige l'investimento di capitale sociale in alcuni settori economici specifici, diversificando i propri interessi sulla base delle differenti zone, per caratteristiche e morfologia territoriale, presenti nel bresciano.

Nella provincia di Brescia, pertanto, si riscontrano maggiormente reati di tipo finanziario, commessi dalle varie organizzazioni criminali, realizzati attraverso società appositamente costituite o acquisite dove vengono nominate come amministratori le cosiddette "teste di legno". Ciò che emerge, dunque, è il crescente connubio tra criminalità organizzata e imprenditoria locale.

Per quanto riguarda la presenza di altre organizzazioni mafiose nella provincia di Brescia, si denota l'interesse della criminalità mafiosa e stiddara gelese. Dalle operazioni "Extra Fines" del 2017 e "Leonessa" del 2019, è emersa la messa a disposizione della consorteria criminale da parte di imprenditori locali. Questi ultimi infatti avrebbero favorito l'infiltrazione mafiosa nel tessuto economico legale di attività con le quali riciclare proventi illeciti, operando a favore di tali organizzazioni e alterando la concorrenza di mercato. Infine, si segnala la predisposizione di alcuni gruppi criminali pugliesi, in particolare appartenenti all'area foggiana, nel compiere operazioni in alcune province lombarde, tra le quali quella bresciana. Un dato interessante sembra essere l'assenza di radicamento di questi gruppi criminali provenienti dall'area foggiana i quali effettuano furti eclatanti senza investire risorse finalizzate alla presenza stabile nel territorio.

In merito alla criminalità straniera, il Rapporto evidenzia una presenza di organizzazioni criminali di origine albanese e nordafricana che operano soprattutto nel traffico internazionale di stupefacenti, nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e nello sfruttamento della prostituzione e della manodopera. Anche la criminalità

cinese risulta essere fortemente radicata nel territorio bresciano soprattutto nel settore dello sfruttamento della prostituzione celato dietro i numerosi centri massaggi. Dal 2010 ad oggi sono stati venti i centri massaggi chiusi dalle forze dell'ordine.

In ordine ai reati spia, l'analisi dei dati restituisce un quadro caratterizzato da un elevato numero di casi di estorsioni e di usura denunciati. Invece, per quanto concerne i beni confiscati, si riscontra una concentrazione prevalente in quattro aree ben definite: il capoluogo, il confine con la provincia bergamasca, la zona della bassa bresciana e il territorio gardesano.⁶

Il Comune di Passirano si è recentemente dotato di un regolamento per l'assegnazione dei beni confiscati alle mafie. Gli immobili confiscati, alla data della revisione del PIAO, gennaio 2024, sono tre sul territorio comunale. L'Ente aderisce anche ad *Avviso Pubblico, associazione tra enti contro le mafie e la corruzione*. In collaborazione con le realtà associative, religiose o laiche presenti nel territorio, vengono organizzate iniziative di sensibilizzazione sul tema, aperte alla cittadinanza.

Criminalità straniera

Per quanto riguarda, invece, la criminalità straniera presente nella provincia bresciana, si osserva una presenza attiva di organizzazioni criminali di origine albanese e nordafricana che spaziano su buona parte del nord Italia, in relazione soprattutto al traffico internazionale di stupefacenti, mettendo anche in risalto interazioni criminali tra trafficanti albanesi e pregiudicati italiani collegati alla criminalità organizzata. Accanto, dunque, ad insediamenti ben strutturati, come detto, di gruppi di criminalità organizzata mafiosa tradizionale, emerge sempre più l'operatività di gruppi stranieri, dediti soprattutto a reati predatori oppure a tutti quelli che necessitano di un gruppo criminale composito: dal traffico di stupefacenti, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, finalizzato allo sfruttamento della prostituzione e della manodopera.

IL TERRITORIO:

La conoscenza del territorio comunale e delle sue strutture costituisce attività prodromica per la costruzione di qualsiasi strategia. A tal fine di seguito vengono riportati i principali dati riguardanti il territorio e le sue infrastrutture, presi a base della programmazione.

Il Comune di Passirano si trova nella zona centro-occidentale della Provincia di Brescia, nel cuore del territorio noto come FRANCIACORTA, non distante dal Lago d'Iseo. I settori produttivi maggiormente sviluppati sono l'industria cartaria e l'artigianato. Al 31.12.2022 la popolazione totale residente nell'ambito territoriale dell'Ente ammonta a n. 6890 abitanti.

Sul territorio comunale non si sono registrati negli ultimi anni fatti di cronaca che riportino eventi criminosi di una certa gravità.

STRUTTURE PRESENTI SUL TERRITORIO	
Asili nido	2
Scuole dell'infanzia	3
Scuole primarie	3
Scuole secondarie di primo grado	1
Strutture sportive comunali	3
Biblioteche	1
Case di riposo	1 centro diurno
Altre forme di convivenza anagrafica	2
Ospedali - case di cura	0

⁶ <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/mafie/monitoraggio-della-presenza-mafiosa-in-lombardia-rapporto-dellosservatorio-sulla-criminalita-organizzata-delluniversita-degli-studi-di-milano-2022/>

DATI GEOGRAFICI

Superficie	km²13,90
Densità	ab. 496 circa /km²
Altitudine	m s.l.m.250

COMUNI CONFINANTI
Cazzago San Martino
Provaglio d'Iseo
Corte Franca
Monticelli Brusati
Rodengo Saiano
Paderno Franciacorta
Ospitaletto

Popolazione Comune - 2017/2023

Andamento demografico della popolazione residente nel comune di Passirano dal 2017 al 2023:

Totale iniziale: n. 7052				
Anno	Nati	Immigrati	Morti	Emigrati
2017	54	261	70	243
2018	55	263	55	249
2019	35	224	43	256
2020	44	224	90	260
2021	46	229	60	245
2022	39	244	56	253
2023	44	230	60	244

Statistica popolazione per fasce di età

Fasce di età	Maschi	Femmine	Totale
Da 0 a 10	268	279	547
Da 11 a 20	368	340	708
Da 21 a 30	348	328	676
Da 31 a 40	372	362	734
Da 41 a 50	492	513	1005
Da 51 a 60	588	620	1208
Da 61 a 70	465	479	944
Da 71 a 80	306	325	631
Da 81 a 90	162	220	382

Da 91 a 100	12	46	58
TOTALI	3381	3512	6893

Provenienza degli stranieri

Totale stranieri sul totale dei residenti: 5,9%. La comunità straniera più numerosa è quella proveniente dalla Romania con il 20 % di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dai cittadini di origine Indiana 9% e albanese 7%.

Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione.

Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

L'analisi del contesto interno è incentrata:

sull'esame della struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità;

sulla mappatura dei processi e delle attività dell'ente, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

La struttura organizzativa

La struttura organizzativa del comune è ripartita in Aree. Ciascuna Area è organizzata in Uffici. Al vertice di ciascuna Area è posto un dipendente di ex categoria D, ora funzionario ex nuovo CCNL, titolare di incarico di elevata qualificazione in quanto il Comune è privo di personale di qualifica dirigenziale, fatta eccezione per la Segretaria comunale. Attualmente la struttura è suddivisa nelle Aree seguenti:

- affari generali e servizi alla persona (funzionaria responsabile Roberta Mantegari);
- servizi finanziari (funzionaria responsabile Giulia Bonomi);
- servizi tecnici (funzionario responsabile Ugo Messali);
- polizia locale, in gestione associata tra i comuni di Passirano-Castegnato-Paderno Franciacorta (funzionario responsabile Giacomo Ramponi).

Le procedure di appalto, dal 1° gennaio 2018, sono svolte in gestione associata con la Centrale unica di Committenza Area vasta della Comunità montana della Valtrompia e facente capo alla Provincia di Brescia.

Il Comune, oggi, dispone di 24 dipendenti, impiegati sia con contratti a tempo pieno che a tempo parziale.

Secondo il DM 10/4/2017, con il quale il Ministero dell'Interno ha fissato i "rapporti medi dipendenti/popolazione validi per gli enti in condizioni di dissesto, per il triennio 2017-2019", il comune di Passirano dovrebbe disporre di un dipendente ogni 159 residenti: quindi 44 dipendenti a tempo pieno.

Ad oggi, il personale del comune non è stato, e non risulta essere, oggetto di indagini da parte dell'Autorità giudiziaria per fatti di "corruzione", intesa secondo la più ampia accezione della legge 190/2012. Inoltre, non risultano in corso procedimenti di accertamento presso la Corte dei conti.

Infine, si segnala che l'ultimo provvedimento disciplinare è stato assunto nel corso del 2019 ed ha riguardato questioni di condotta non attinenti alla "corruzione".

La struttura organizzativa è pubblicata sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente.

Funzioni e compiti della struttura

La struttura organizzativa è chiamata a svolgere tutti i compiti e le funzioni che l'ordinamento attribuisce a questo. In primo luogo, a norma dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 e smi (il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL) spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Inoltre, l'art. 14 del medesimo TUEL, attribuisce al Comune la gestione dei servizi, di competenza statale, elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal Sindaco quale "Ufficiale del Governo".

Il comma 27 dell'art. 14 del DL 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge 122/2010), infine, elenca le "funzioni fondamentali".

Sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica.

2.3.11 La mappatura dei processi

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, che consiste nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. Secondo l'ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi. Secondo il PNA, un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

La mappatura dei processi si articola in tre fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

L'identificazione dei processi consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l'obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

L'ANAC ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è l'identificazione dell'elenco completo dei processi dall'amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici "Aree di rischio" proposte dal PNA, il presente prevede un'ulteriore area definita "Altri servizi". In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA.

Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione. Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali. Secondo il PNA, può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un "gruppo di lavoro" dedicato e interviste agli addetti ai processi onde individuare gli elementi peculiari e i principali flussi.

Il PNA suggerisce di "programmare adeguatamente l'attività di rilevazione dei processi individuando nel PTPCT tempi e responsabilità relative alla loro mappatura, in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa)".

Laddove possibile, l'ANAC suggerisce anche di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati.

Come già precisato, secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT in sede di predisposizione del piano 2020 ha costituito e coordinato un "Gruppo di lavoro" composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative.

Data l'approfondita conoscenza da parte di ciascun funzionario dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, il Gruppo di lavoro ha potuto enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate "Mappatura dei processi e catalogo dei rischi" ([Allegato D](#)).

Tali processi, poi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l'indicazione dell'input, delle attività costitutive il processo, e dell'output finale) e, infine, è stata registrata l'unità organizzativa responsabile del processo stesso.

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), seppur la mappatura di cui all'allegato appaia comprensiva di tutti i processi riferibili all'ente, il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per addivenire, con certezza, alla individuazione di tutti i processi dell'ente.

Il nuovo Responsabile della Prevenzione della corruzione, la Segretaria titolare (Dottoressa Elisa Chiari), in sede di elaborazione del piano 2021, ha riesaminato la mappatura dei processi con il supporto del gruppo di lavoro citato, per verificare eventuali modifiche da apportare. Sono state apportate alcune modifiche marginali.

Nella redazione del PIAO 2024-2026, per la revisione e l'eventuale aggiornamento dei processi, si è tenuto conto di quanto previsto dal PNA 2022, ANAC, che relativamente agli Enti con meno di 50 dipendenti, raccomanda, in particolare, di attenzionare l'analisi sui seguenti processi:

- processi rilevanti per l'attuazione del PNRR,
- processi direttamente collegati ad obiettivi di performance,
- processi che coinvolgono la spendita di risorse pubbliche cui vanno ad esempio ricondotti i processi relativi ai contratti pubblici, all'erogazione di contributi e all'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici e privati.

Riguardo alla suddetta mappatura, per precisione, si segnala:

I processi nn. 57 e 58, relativi al servizio di pubblica illuminazione ed alla manutenzione della rete, sono svolti con contratto di project financing assegnato, previa gara europea ad evidenza pubblica, ad un soggetto privato (concessione);

Il processo n. 75 sulla gestione del reticolo idrico minore è affidato in gestione alla Comunità Montana della Val Trompia;

Il processo n. 79 sulla protezione civile non è attivo in quanto non vi sono gruppo di volontari della protezione civile;

I processi nn. 88 e 89 di assegnazione di loculi e tombe di famiglia è affidato ad un soggetto esterno con contratto di project financing.

2.3.12 La mappatura dei processi relativi agli appalti in deroga e PNRR - L'aggiornamento al PNA 2023

Nel PIAO 2023-2025 veniva riportato il seguente paragrafo:

"Poiché la disciplina dei contratti pubblici è stata investita, negli anni recenti, da una serie di interventi legislativi (anche in materia di PNRR) che hanno contribuito, da un lato, ad arricchire il novero di disposizioni ricadenti all'interno di tale ambito e, dall'altro lato, a produrre una sorta di "stratificazione normativa", per via dell'introduzione di specifiche legislazioni di carattere speciale e derogatorio che, in sostanza, hanno reso più che mai composito e variegato l'attuale quadro legislativo di riferimento, si è aggiunta la mappatura di alcuni processi relativi all'affidamento degli appalti in deroga alla normativa vigente, prevedendone i possibili rischi e le relative misure di prevenzione, anche in considerazione delle deroghe in materia di PNRR. In tal caso i Responsabili di Settore dovranno verificare la funzionalità di tali misure di contrasto e riferire in merito agli esiti al RPCT. Ciò al fine di individuare i contratti sui quali esercitare maggiori controlli anche rispetto alla fase di esecuzione e degli stessi, oltre che di individuare specifiche misure relative ai possibili rischi delle procedure in deroga.

Quest'anno la mappatura dei processi è stata quindi estesa anche agli appalti in deroga, con attenzione ai finanziamenti PNRR; per questi processi si è adottato l'allegato J "Esemplificazione di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione" che riassume le maggiori possibili criticità.

In materia di appalti si richiamano in particolare i Responsabili alle necessarie verifiche non solo in fase di affidamento, ma anche di esecuzione; per una disamina dei possibili rischi e delle misure, si richiama qui integralmente l'allegato 8) al PNA 2022"

Il quadro di cui sopra viene reso più complesso dall'approvazione del nuovo codice dei contratti, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e dal relativo regime transitorio e derogatorio.

Gli allegati alla presente sezione del PIAO che abbiano ad oggetto rischi e misure afferenti all'area dei contratti pubblici, vanno letti tenendo in considerazione la diversa disciplina applicabile *ratione temporis*. L'allegato J è stato sostituito integralmente poiché l'analisi dei contratti PNRR viene riportata negli allegati precedenti e non in uno *ad hoc*. L'allegato J riporta, invece, gli obblighi di trasparenza relativi ai contratti pubblici a partire dal 1° gennaio 2024.

Con il citato aggiornamento 2023 del PNA 2022, ANAC chiarisce l'applicabilità delle disposizioni dei diversi piani, in considerazione dell'applicabilità delle norme del nuovo codice dei contratti, come segue:

- 1) si applica il PNA 2022 a tutti i contratti con bandi e avvisi pubblicati prima del 1° luglio 2023, ivi inclusi i contratti PNRR;
- 2) si applica il PNA 2022 ai contratti con bandi e avvisi pubblicati dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023, limitatamente alle specifiche disposizioni di cui alle norme transitorie e di coordinamento previste dalla parte III del nuovo Codice (da art. 224 a 229);
- 3) si applica il PNA 2022 ai contratti PNRR con bandi e avvisi pubblicati dal 1° luglio 2023, con l'eccezione degli istituti non regolati dal d.l. n. 77/2021 e normati dal nuovo Codice (ad esempio, la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti), per i quali si applica il presente Aggiornamento 2023;
- 4) si applica l'Aggiornamento 2023 ai contratti con bandi e avvisi pubblicati dal 1° luglio 2023, tranne quelli di cui ai precedenti punti 2 e 3.

Pertanto, anche per quanto riguarda gli allegati al presente PIANO, va tenuto conto della disciplina normativa applicabile ai singoli procedimenti, in ragione del tempo di pubblicazione o della riconducibilità o meno all'ambito PNRR.

2.3.13 Valutazione del rischio e misure

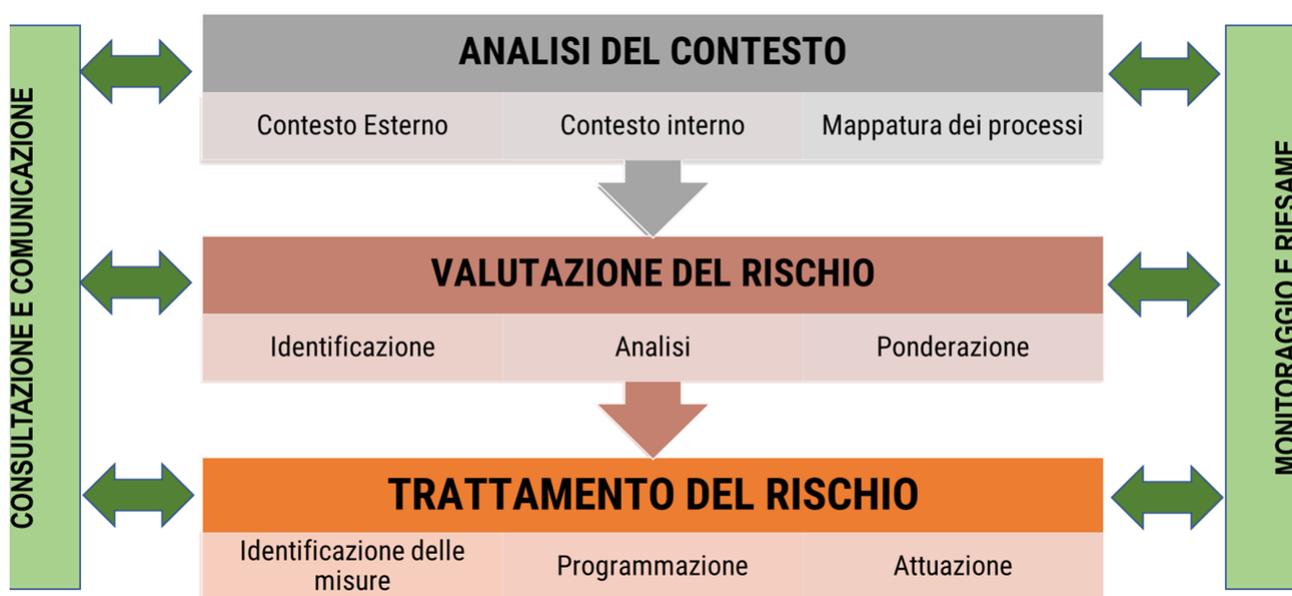
Valutazione del rischio

La definizione di rischio che è comunemente adottata dagli standard internazionali è la seguente:

“Il rischio è l’effetto dell’incertezza sugli obiettivi. Un effetto è uno scostamento (positivo o negativo) da un risultato atteso. L’incertezza è uno stato anche parziale, di assenza di informazioni relative alla comprensione di un evento, delle sue conseguenze e della sua verosimiglianza” (ISO 31000:2018).

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una “macro-fase” del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

Tale “macro-fase” si compone di tre (sub) fasi: identificazione, analisi e ponderazione.



Identificazione

Nella fase di identificazione degli “eventi rischiosi” l’obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell’amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Secondo l’ANAC, “questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l’attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione”.

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è essenziale. Infatti, i vari responsabili degli uffici, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l’identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre, è opportuno che il RPCT, “mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi”.

Per individuare gli “eventi rischiosi” è necessario: definire l’oggetto di analisi; utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

L’oggetto di analisi è l’unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.

Dopo la “mappatura”, l’oggetto di analisi può essere l’intero processo, ovvero le singole attività che compongono ciascun processo.

Secondo l’Autorità, “Tenendo conto della dimensione organizzativa dell’amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l’oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti”.

L’ANAC ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l’identificazione dei rischi debba essere rappresentato almeno dal “processo”. In tal caso, i processi rappresentativi dell’attività dell’amministrazione “non sono ulteriormente disaggregati in attività”. Tale impostazione metodologica è conforme al principio della “gradualità”.

L’analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, “è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità”. “L’impossibilità di realizzare l’analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT” che deve prevedere la programmazione, nel tempo, del graduale innalzamento del dettaglio dell’analisi.

L’Autorità consente che l’analisi non sia svolta per singole attività anche per i “processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT, il rischio corruttivo [sia] stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità”. Al contrario, per i processi che abbiano registrato rischi corruttivi elevati, l’identificazione del rischio sarà “svilupata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le singole attività del processo”.

Data la dimensione organizzativa contenuta dell’ente, il Gruppo di lavoro ha svolto l’analisi per singoli “processi” (senza scomporre gli stessi in “attività”, fatta eccezione per i processi relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture).

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi “è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio n. possibile di fonti informative”.

Le tecniche applicabili sono molteplici, quali: l’analisi di documenti e di banche dati, l’esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione, ecc.

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel PTPCT. L’ANAC propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi: i risultati dell’analisi del contesto interno e esterno; le risultanze della mappatura dei processi; l’analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili; incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno; le segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o attraverso altre modalità; le esemplificazioni eventualmente elaborate dall’ANAC per il comparto di riferimento; il *registro di rischi* realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Il “Gruppo di lavoro” ha applicato principalmente le metodologie seguenti:

in primo luogo, la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, al Gruppo di lavoro; quindi, i risultati dell’analisi del contesto; le risultanze della mappatura; l’analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili; segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o con altre modalità.

Come già precisato al Paragrafo “La struttura organizzativa”, si ribadisce che oggi, il personale del comune non risulta essere, oggetto di indagini da parte dell’Autorità giudiziaria per fatti di “corruzione”, intesa secondo la più ampia accezione della legge 190/2012. Inoltre, non risultano in corso procedimenti di accertamento

presso la Corte dei conti. Infine, si segnala che l'ultimo provvedimento disciplinare è stato assunto nel corso del 2019 ed ha riguardato questioni di condotta non attinenti alla "corruzione".

Il Gruppo di lavoro ha valutato con estrema attenzione, sulla base di "notizie di cronaca", fatti di corruzione accaduti in comuni della zona riconducibili ai processi di levata dei protesti (n. 8), gare d'appalto (nn. 23, 24), gestione dei rifiuti (n. 42) e, in passato, pianificazione urbanistica (nn. 72, 73).

Identificazione dei rischi: una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nella presente sezione del PIAO.

Secondo l'Autorità, la formalizzazione potrà avvenire tramite un "registro o catalogo dei rischi" dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di "tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi". Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione del registro l'Autorità ritiene che sia "importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti" e che siano "specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici".

Il "Gruppo di lavoro" composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, ha prodotto il Catalogo dei rischi principali.

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate "Mappatura dei processi a catalogo dei rischi" (Allegato D). Il catalogo è riportato nella colonna F.

Per ciascun processo, il Gruppo di lavoro ha indicato il rischio ritenuto più rilevante ed "impattante" sulla credibilità della PA, anche sulla scorta delle notizie di cronaca di cui sopra.

Analisi del rischio

L'analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione; stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

L'analisi è volta a comprendere i "fattori abilitanti" la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause" dei fenomeni di malaffare).

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L'Autorità propone i seguenti esempi:

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

Secondo l'ANAC, l'analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di "prudenza" poiché è assolutamente necessario "evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione".

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l'approccio valutativo; individuare i criteri di valutazione; rilevare i dati e le informazioni; formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due.

Approccio qualitativo: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Approccio quantitativo: nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

Secondo l'ANAC, "considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza".

Criteri di valutazione

L'ANAC ritiene che "i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti". Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione. In forza del principio di "gradualità", tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

L'Autorità ha proposto indicatori comunemente accettati, anche ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1).

Gli indicatori sono:

1. livello di interesse "esterno": la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. grado di discrezionalità del decisore interno: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. trasparenza/opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
5. livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
6. grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Tutti gli indicatori suggeriti dall'ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente documento.

Il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha fatto uso dei suddetti indicatori. I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "Analisi dei rischi" (Allegato E).

Anche quest'ultimo documento è stato revisionato dal RPC, di concerto con i responsabili di servizio con gli uffici.

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, “deve essere coordinata dal RPCT”.

Il PNA prevede che le informazioni possano essere “rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati”, oppure attraverso modalità di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo.

Qualora si applichi l’autovalutazione, il RPCT deve vagliare le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

Le valutazioni devono essere suffragate dalla “motivazione del giudizio espresso”, fornite di “evidenze a supporto” e sostenute da “dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi” (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

L’ANAC ha suggerito i seguenti “dati oggettivi”:

- i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti);
- le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc.;
- ulteriori dati in possesso dell’amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).

Infine, l’Autorità ha suggerito di “programmare adeguatamente l’attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità” e, laddove sia possibile, consiglia “di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l’elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie” (Allegato n. 1, pag. 30).

Il “Gruppo di lavoro” ha ritenuto di procedere con la metodologia dell’“Autovalutazione” proposta dall’ANAC (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29).

Al termine dell’“autovalutazione”, il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

I risultati dell’analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “Analisi dei rischi” (Allegato E). Tutte le “valutazioni” espresse sono supportate da una sintetica ma chiara motivazione esposta nell’ultima colonna a destra (“Motivazione”) nelle suddette schede (Allegato E).

Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

L’ANAC sostiene che sarebbe “opportuno privilegiare un’analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un’impostazione quantitativa che prevede l’attribuzione di punteggi”.

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia “qualitativa” è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso. “Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte” (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30).

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una “misurazione sintetica” e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

L’ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, “si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l’esposizione complessiva del rischio”;

evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario “far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico”.

In ogni caso, vige il principio per cui “ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte”.

Pertanto, come da PNA 2019, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata la scala ordinale che segue, di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (che si limita a “basso, medio, alto”):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	A-
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

Il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha applicato gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo. Il Gruppo ha espresso la misurazione, di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate “Analisi dei rischi” (Allegato E). Nella colonna denominata "Valutazione complessiva" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una sintetica, ma altrettanto chiara motivazione, esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato E). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

L'assegnazione del livello di rischio A++ è stata determinata anche dalle “notizie di cronaca” di fatti di corruzione accaduti in comuni della zona riconducibili ai processi di levata dei protesti (n. 8), gare d'appalto (nn. 23, 24), gestione dei rifiuti (n. 42) e pianificazione urbanistica (nn. 72, 73).

2.3.14 La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello di "agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione" (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 31).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio e le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti".

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

Per quanto concerne la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" ha ritenuto di:

- 1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio A++ ("rischio altissimo") procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- 2- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione A++, A+, A.

2.3.15 Trattamento del rischio

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

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di temperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione;

Le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero tuttavia che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

2.3.16 Individuazione delle misure

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi.

Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche": controllo; trasparenza; definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento; regolamentazione; semplificazione; formazione; sensibilizzazione e partecipazione; rotazione; segnalazione e protezione; disciplina del conflitto di interessi; regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifiche".

Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013);

è, invece, di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

Con riferimento alle principali categorie di misure, l'ANAC ritiene particolarmente importanti quelle relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna (promozione di etica pubblica) in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate.

La semplificazione, in particolare, è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino e colui che ha la responsabilità del processo.

L'individuazione delle misure di prevenzione non deve essere astratta e generica. L'indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o specifica) che si intende attuare. E' necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;

2- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per

questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo);

3- sostenibilità economica e organizzativa delle misure: l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:

- a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
- b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

4- adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione: l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un n. significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Come nelle fasi precedenti, anche l'individuazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli stakeholders.

In questa fase, il "Gruppo di lavoro", secondo il PNA, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio A++.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" (Allegato F).

Le misure sono elencate e descritte nella Colonna E delle suddette schede.

Per ciascun oggetto di analisi è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio suggerito dal PNA del "miglior rapporto costo/efficacia".

Ulteriori misure, generali e specifiche, sono indicate e programmate nel Capitolo del presente dedicato ad "Altri contenuti del PTPCT".

2.3.17 Programmazione delle misure

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a sé stessa.

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

- responsabilità connesse all'attuazione della misura: in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- indicatori di monitoraggio e valori attesi: al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

Il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" - Allegato F), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella Colonna F ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia. Ulteriori misure, generali e specifiche, oltre a quelle elencate nella Colonna E dell'Allegato F, sono indicate e programmate nel Capitolo del presente dedicato ad "Altri contenuti del PTPCT".

2.3.18 Trasparenza sostanziale e accesso civico

Trasparenza

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012. Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016:

“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”

La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente".

Accesso civico e trasparenza

Il d.lgs. 33/2013 (comma 1 dell'art. 5) prevede: “L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”.

Mentre il comma 2, dello stesso art. 5: “Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione” obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal d.lgs. 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento rispetto a quelli da pubblicare in “Amministrazione trasparente”.

L'accesso civico “generalizzato” investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite “la tutela di interessi giuridicamente rilevanti” secondo la disciplina del nuovo art. 5-bis.

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello “di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, “non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”. Chiunque può esercitarlo, “anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato” come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990. Il nuovo accesso “generalizzato” non ha sostituito l'accesso civico “semplice” disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal “Foia”.

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e “costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

Al contrario, l'accesso generalizzato “si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma3)”.

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo. La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato. È quella di porre "i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari". Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". "Dunque, l'accesso agli atti di cui alla L. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi" (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire "un accesso più in profondità a dati pertinenti", mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono "consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni".

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa: "la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni". Quindi, prevede "ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato".

L'Autorità, "considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso", suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, "anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione".

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico "semplice" connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso generalizzato.

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di "disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato". In sostanza, si tratterebbe di:

- individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
- disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l'Autorità, "al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso" invita le amministrazioni "ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative". Quindi suggerisce "la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti" (ANAC deliberazione 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il "registro delle richieste di accesso presentate" da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC svolge il monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. A tal fine raccomanda

la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, “cd. registro degli accessi”, che le amministrazioni “è auspicabile pubblicarlo sui propri siti”.

Il registro dovrebbe contenere l’elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in “amministrazione trasparente”, “altri contenuti – accesso civico”.

Secondo l’ANAC, “oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l’Autorità intende svolgere sull’accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l’accesso in una logica di semplificazione delle attività”.

Come già sancito in precedenza, consentire a chiunque e rapidamente l’esercizio dell’accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione.

Del diritto all’accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell’ente. A norma del d.lgs. 33/2013 in “Amministrazione trasparente” sono pubblicati:

- le modalità per l’esercizio dell’accesso civico;
- il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d’accesso civico;
- il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l’indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d’esercizio dell’accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d’accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

Trasparenza e privacy

Dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 “relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)” (di seguito RGPD).

Inoltre, dal 19 settembre 2018, è vigente il d.lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679. L’art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”.

Il comma 3 del medesimo art. 2-ter stabilisce che “la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.

L’attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

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

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che "nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione".

Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

Comunicazione

Per assicurare che la trasparenza sia sostanziale ed effettiva non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, ma occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni.

Il sito web dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

L'art. 32 della suddetta legge dispone che "a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati".

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella home page del sito istituzionale.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrano nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "trasparenza, valutazione e merito" (oggi "amministrazione trasparente").

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata.

Sul sito web, nella home page, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

Modalità attuative

L'Allegato n. 1, della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al d.lgs. 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016.

Come noto, il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito web.

Oggi le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 1310/2016.

Le schede allegate denominate "ALLEGATO G - Misure di trasparenza" ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310.

Rispetto alla deliberazione 1310/2016, le tabelle di questo piano sono composte da sette colonne, anziché sei. Infatti, è stata aggiunta la "Colonna G" (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.

Le tabelle, composte da sette colonne, recano i dati seguenti:

Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

Colonna E: contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

Colonna G: ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

Nota ai dati della Colonna F:

La normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

L'aggiornamento di numerosi dati deve essere "tempestivo". Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto relativo che può dar luogo a comportamenti anche molto difformi.

Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue:

è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro quindici giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

Nota ai dati della Colonna G:

L'art. 43 comma 3 del d.lgs. 33/2013 prevede che "i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge".

I responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili degli uffici indicati nella colonna G.

I responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

La delibera ANAC 264 del 20 giugno 2023, come modificata dalla delibera 601 del 19 dicembre 2023, riporta in allegato gli obblighi di pubblicazione relativi ai bandi di gara e contratti della sezione *Amministrazione Trasparente*.

Si riporta in allegato (allegato J) alla presente sezione la tabella come licenziata dall'Autorità, precisando che la competenza alla pubblicazione del link e all'aggiornamento della Banca dati è in capo all'ufficio di volta in volta responsabile dell'affidamento.

In estrema sintesi, con l'avvio della digitalizzazione completa del ciclo di vita degli appalti e contratti pubblici, disposta dal d.lgs. 36/2023, nuovo codice appalti, a decorrere dal 1° gennaio 2024, parte degli obblighi di trasparenza relativi sono assolti tramite comunicazione alla BDNCP e indicazione del collegamento relativo nella sezione *Amministrazione Trasparente*.

Al fine di garantire un compiuto adeguamento degli uffici alle nuove disposizioni, la RPCT dovrà adottare una circolare esplicativa dei nuovi obblighi.

2.3.19 Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal d.lgs. 33/2013, sono gli stessi Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G: i titolari di posizione organizzativa dell'ente che hanno partecipato al Gruppo di lavoro. Questi si avvalgono, operativamente, dell'attività delle Signore Sorosina (area tecnica), Dotti (affari generali) e Agnesi (finanziaria). Si è ritenuto di non individuare un referente per la polizia locale, non essendo l'ufficio interessato da obblighi di pubblicazione rilevanti.

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente". Pertanto, è costituito un ulteriore Gruppo di Lavoro composto da una persona per ciascuno degli uffici depositari delle informazioni (Colonna G).

Coordinati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, i componenti del Gruppo gestiscono le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: coordina, sovrintende e verifica l'attività dei componenti il Gruppo di Lavoro; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 e dal presente PTPCT, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal Regolamento sui controlli interni dell'ente.

L'ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati (tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge, indipendentemente dall'utilizzo o meno degli stessi da parte dei cittadini).

2.3.20 Pubblicazione di dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore, secondo i parametri temporali del presente e del piano della performance (si veda il precedente Paragrafo 3) sarebbe più che sufficiente per assicurare la trasparenza effettiva e sostanziale dell'azione amministrativa e dell'organizzazione di questo comune. Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G, sono invitati a pubblicare tutti i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

MISURA n. 1 (SPECIALE di trasparenza sostanziale e relativa a tutte le AREE DI RISCHIO) INDIVIDUAZIONE: seppur ciò non sia previsto da alcuna norma di legge, il comune assicura a chiunque, tramite il proprio sito web, l'accesso a tutte le deliberazioni della giunta e del consiglio (e dei relativi allegati) che rimangono disponibili oltre i termini di pubblicazione all'Albo Online (di 15 giorni);

Inoltre, seppur non previsto espressamente da una norma di legge, il comune assicura la conoscibilità di tutte le determinazioni (e degli allegati) dei funzionari e dei dirigenti che sono pubblicate all'Albo Online per 15 giorni. Successivamente alla pubblicazione all'Albo Online tali determinazioni rimangono disponibili a chiunque nelle pagine web del sito istituzionale.

L'esame delle determinazioni, accessibili nel rispetto del Regolamento UE 2016/679, consente a chiunque di verificare realmente l'attività dell'ente in ogni suo aspetto operativo procedimentale.

Tutte le deliberazioni e le determinazioni sono accessibili, senza filtri, dalla sezione "Storico atti" della pagina "Albo pretorio" del sito www.comune.passirano.bs.it.

PROGRAMMAZIONE: la Misura non richiede particolare programmazione essendo già operativa da diversi esercizi.

MISURA n. 2 (SPECIALE di trasparenza sostanziale e relativa a tutte le AREE DI RISCHIO): si prescrive agli uffici di inserire in ogni proposta di deliberazione di Giunta comunale, prima delle premesse, una nota di Trasparenza che riassume in maniera semplice e sintetica, il contenuto dell'atto, a beneficio degli stakeholders interni ed esterni.

Altri contenuti del PTPCT

2.3.21 Formazione in tema di anticorruzione

Il comma 8, art. 1, della legge 190/2012, stabilisce che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro il termine fissato per l'approvazione del PTPCT, definisca "procedure appropriate per selezionare e formare [...] i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione".

Il PNA 2019 ha proposto delle "indicazioni di carattere generale e operativo" che secondo l'Autorità potrebbero "guidare le amministrazioni nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione". L'Autorità propone di strutturare la formazione su due livelli: uno generale, che sia rivolto a tutti i dipendenti e "mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità"; uno specifico, dedicato "al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione".

Quindi, si dovrebbero definire "percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono".

Ricomprende nei programmi di formazione anche le prescrizioni dei codici di comportamento e dei codici disciplinari per i quali, "proprio attraverso la discussione di casi concreti, può emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni";

prevedere che la formazione riguardi "tutte le fasi di predisposizione del PTPCT e della relazione annuale", quali l'analisi di contesto, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio; tenere conto del contributo "che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi in house" infine, "monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza". Tale monitoraggio potrebbe essere realizzato, ad esempio, "attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati".

L'ANAC auspica sia "la stipula di accordi tra enti locali", sia che "le amministrazioni centrali possano intraprendere, utilizzando le proprie strutture periferiche, attività di formazione sul territorio anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali" (PNA 2019, pag. 74).

Con riguardo ai costi della formazione, si precisa che:

- l'art. 7-bis del d.lgs. 165/2001, che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione (prassi, comunque, da "consigliare"), è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 n. 70;
- l'art. 21-bis del DL 50/2017 (norma valida solo per i Comuni e le loro forme associative) consente di finanziare liberamente le attività di formazione dei dipendenti pubblici senza tener conto del limite di spesa 2009 a condizione che sia stato approvato il bilancio previsionale dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che sia tuttora in equilibrio;
- il DL 124/2019 (comma 2 dell'art. 57) ha stabilito che "a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, del dl.gs. 118/2011, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, [cessino] di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione [...]"

Si demanda al RPCT il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e, eventualmente, di programmare la formazione attraverso un apposito provvedimento.

2.3.22 Codice di comportamento

In attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e smi, il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Il comma 3 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

Tra le misure di prevenzione della corruzione, i Codici di comportamento rivestono un ruolo importante nella strategia delineata dalla legge 190/2012 costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e ad orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in una stretta connessione con i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (ANAC, deliberazione n. 177 del 19/2/2020 recante le "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche", Paragrafo 1).

Al Paragrafo 6, della deliberazione n. 177/2020, rubricato "Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT", l'Autorità ha precisato che "tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione".

Inoltre, a pag. 8 delle suddette Linee guida, l'Autorità ha decretato che la predisposizione del Codice di comportamento sia compito del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT). In buona sostanza, l'ANAC presuppone che il Codice di comportamento, piuttosto che strumento riferibile alle attività di gestione del personale, sia un documento funzionale al contrasto della corruzione, tanto che debba essere formulato dal RPCT e, pertanto, ha invitato le amministrazioni ad aggiornare i propri codici sulla base della deliberazione n. 177/2020.

Per indentificare i doveri di comportamento riferibili al contesto di ogni amministrazione, così come avviene per le misure del piano anticorruzione, le attività di integrazione e specificazione presuppongono la "mappatura dei processi cui far seguire l'analisi dei rischi e l'individuazione dei doveri di comportamento seguendo quindi lo stesso approccio utilizzato per la redazione del PTPCT".

Inoltre, l'attività di definizione dei doveri di comportamento dovrebbe avvalersi dei dati raccolti dall'ufficio disciplinare relativi alle condotte illecite accertate e sanzionate.

È necessario che i Codici di comportamento sviluppino "un sistema completo di valori fondamentali che siano in grado di rappresentare all'esterno quali sono gli standard che l'amministrazione richiede ai propri dipendenti e collaboratori" (ANAC, deliberazione n. 177/2020, Paragrafo 9).

L'amministrazione deve "chiarire il comportamento atteso dagli stessi destinatari del codice, innanzitutto, con riferimento ai principi generali che, in quanto tali, nel testo normativo non sono specificati e possono condurre a diverse interpretazioni. Ad esempio, il valore "lealtà" può essere inteso in modo diverso, con conseguenze sul comportamento secondo l'interpretazione accolta".

L'Autorità raccomanda alle amministrazioni di approfondire nei codici i "valori ritenuti importanti e fondamentali in rapporto alla propria specificità in modo da aiutare i soggetti cui si applica il codice a capire quale comportamento è auspicabile in una determinata situazione".

Gli ambiti generali previsti dal DPR 62/2013 entro cui le amministrazioni, con riguardo alla propria struttura organizzativa, definiscono i doveri sono riconducibili a:

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

Il Codice di comportamento del Comune è stato approvato dall'organo esecutivo il 23 settembre 2013 (deliberazione numero 94).

Come stabilito nel piano 2021-2023, la giunta comunale nella seduta del 22/12/2021 ha avviato il procedimento di aggiornamento del Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020.

Il codice di comportamento è stato successivamente aggiornato con deliberazione di Giunta comunale n. 171 del 27 dicembre 2022 “Esame ed approvazione modifiche al Codice di comportamento integrativo del Comune di Passirano”.

2.3.23 Criteri di rotazione del personale

La rotazione del personale può essere classificata in ordinaria e straordinaria.

Rotazione ordinaria: l'art. 1, comma 10 lett. b), della legge 190/2012 impone al RPCT di provvedere alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

La stessa Autorità riconosce che la rotazione ordinaria vada correlata “all’esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico”.

L’ANAC ammette che l’attivazione dell’istituto della rotazione ordinaria non possa mai giustificare “il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell’azione amministrativa”.

Tra l’altro, è lo stesso legislatore per assicurare il “corretto funzionamento degli uffici”, consente di soprassedere alla rotazione di dirigenti (e funzionari) “ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale” (art. 1 comma 221 della legge 208/2015).

Uno dei principali vincoli di natura oggettiva, che le amministrazioni di medie dimensioni incontrano nell’applicazione dell’istituto, è la non fungibilità delle figure professionali disponibili, derivante dall’appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Sussistono ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere coloro che lavorano in determinati uffici, in particolare quando la prestazione richiesta sia correlata al possesso di un’abilitazione professionale e - talvolta- all’iscrizione ad un Albo (è il caso, ad esempio, di ingegneri, architetti, farmacisti, assistenti sociali, educatori, avvocati, ecc.).

L’Autorità osserva che, nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee, l’amministrazione non possa, comunque, invocare il concetto di infungibilità. In ogni caso, l’ANAC riconosce che sia sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo (PNA 2019, Allegato n. 2, pag. 5).

Quindi, per poter prevenire situazioni in cui la rotazione sia preclusa da “circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti”, le amministrazioni dovrebbero programmare:

adeguate attività di affiancamento, propedeutiche alla rotazione;

la formazione quale “misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione” (PNA 2019, Allegato n. 2, Paragrafo 4).

L’Autorità ha riconosciuto come la rotazione ordinaria non sempre si possa effettuare, “specie all’interno delle amministrazioni di piccole dimensioni”. In tali circostanze, è “necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell’istituto”.

Gli enti devono fondare la motivazione sui tre parametri suggeriti dalla stessa ANAC nell’Allegato n. 2 del PNA 2019:

- l’impossibilità di conferire incarichi a soggetti privi di adeguate competenze;
- l’infungibilità delle figure professionali;
- la valutazione (non positiva) delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

Anche le amministrazioni di piccole dimensioni sono comunque “tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti

al rischio di corruzione”, in particolare, assumendo misure organizzative “che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza”.

Infine, l’Autorità ritiene che “si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio”; ad esempio, il “lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi” (PNA 2019, Allegato n. 2, Paragrafo 5).

La dotazione organica dell’ente è assai limitata e non consente, di fatto, l’applicazione sistematica del criterio della rotazione. All’interno dell’ente non esistono figure perfettamente fungibili.

In ogni caso, si registra quanto segue:

- dal 2016 si sono avvicendati tre segretari comunali (Gozzoli, Salini e Chiari);
- il funzionario al vertice dell’Area tecnica è stato anch’esso sostituito due volte negli ultimi anni: Franchi ha sostituito Salvalai, quindi, dal 1° gennaio 2021, Messali ha sostituito Franchi;
- la funzionaria al vertice dell’Area dei servizi finanziari è di nomina recente (Bonomi che sostituisce Zanardelli) al pari della funzionaria che dirige l’Area degli affari generali (Mantegari che ha sostituito Ziliani).
- Da ultimo, il comandante del corpo intercomunale di Polizia Locale, è cambiato nell’agosto del 2022 (Ramponi ha sostituito Chiari).

Negli anni recenti è stata favorita la “mobilità” in uscita del personale. La mobilità in uscita ha favorito un certo “ricambio” del personale a disposizione (assunto tramite concorso o mobilità in entrata).

Rotazione straordinaria: è prevista dall’art. 16 del d.lgs. 165/2001 e smi per i dipendenti nei confronti dei quali siano avviati procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

L’ANAC ha riscontrato numerose criticità nell’applicazione della rotazione straordinaria. Spesso le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio. In casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all’impulso dell’Autorità.

Allo scopo di superare tali criticità, l’Autorità ha formulato le “Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria” (deliberazione n. 215 del 26/3/2019).

Le Linee guida stabiliscono per quali reati sia da “ritenersi obbligatoria l’adozione di un provvedimento motivato con il quale [venga] valutata la condotta corruttiva del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria” e, per quali ipotesi delittuose, sia da ritenersi solo facoltativa (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.3, pag. 16).

L’Autorità considera obbligatoria la valutazione della condotta “corruttiva” del dipendente, nel caso dei delitti di concussione, corruzione per l’esercizio della funzione, per atti contrari ai doveri d’ufficio e in atti giudiziari, istigazione alla corruzione, induzione indebita a dare o promettere utilità, traffico di influenze illecite, turbata libertà degli incanti e della scelta del contraente (per completezza, Codice penale, artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis).

L’adozione del provvedimento è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per tutti gli altri reati contro la pubblica amministrazione, di cui al Capo I, del Titolo II, del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfirmità ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. 39/2013, dell’art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e del d.lgs. 235/2012.

Le Linee guida precisano come il carattere fondamentale della rotazione straordinaria sia la sua immediatezza. “Si tratta di valutare se rimuovere dall’ufficio un dipendente che, con la sua presenza, pregiudica l’immagine di imparzialità dell’amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento”.

Pertanto, secondo l’Autorità, “non appena venuta a conoscenza dell’avvio del procedimento penale, l’amministrazione, nei casi di obbligatorietà, adotta il provvedimento”. La motivazione del provvedimento

deve riguardare “in primo luogo la valutazione dell’andamento della decisione e, in secondo luogo, la scelta dell’ufficio cui il dipendente viene destinato” (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.4, pag. 18).

La rotazione straordinaria, pertanto, consiste in “un provvedimento dell’amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata [possa] pregiudicare l’immagine di imparzialità dell’amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito”. In analogia con la legge 97/2001 (art. 3), l’Autorità considera che “il trasferimento possa avvenire con un trasferimento di sede o con una attribuzione di diverso incarico nella stessa sede dell’amministrazione” (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.5).

La lettera l-quater), dell’art. 16 comma 1, del d.lgs. 165/2001 e s.m.i., contempla anche l’ipotesi di applicazione della rotazione straordinaria nel caso di procedimenti disciplinari sempreché siano correlati a “condotte di natura corruttiva”. La norma non specifica quali comportamenti, perseguiti in sede disciplinare (e non dal Giudice penale), comportino l’applicazione della misura.

“In presenza di questa lacuna e considerata la delicatezza della materia, che ha consigliato un forte restrizione dei reati penali presupposto”, l’Autorità ha ritenuto che i procedimenti disciplinari rilevanti siano quelli avviati per i comportamenti che integrano le fattispecie di reato sopra elencate per le quali, nel caso di azione penale, la rotazione sarebbe obbligatoria (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.13).

“Nelle more dell’accertamento in sede disciplinare, tali fatti rilevano per la loro attitudine a compromettere l’immagine di imparzialità dell’amministrazione e giustificano il trasferimento, naturalmente anch’esso temporaneo, ad altro ufficio”.

L’art. 16 del d.lgs. 165/2001 non specifica nulla circa la durata del provvedimento.

L’Autorità ritiene che dovendo “coprire la fase che va dall’avvio del procedimento all’eventuale decreto di rinvio a giudizio”, il termine entro il quale il provvedimento “perde efficacia dovrebbe essere più breve dei cinque anni” previsti, invece, dalla legge 97/2001.

In assenza della disposizione di legge, la lacuna potrebbe essere colmata dal regolamento sull’organizzazione degli uffici, “fissando il termine di due anni, decorso il quale, in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento perde la sua efficacia”. In mancanza di norme regolamentari, “l’amministrazione provvederà caso per caso, adeguatamente motivando sulla durata della misura” (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.6).

2.3.24 Esclusione della clausola compromissoria nei contratti d’appalto e concessione

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall’ente è sempre stato, e sarà, escluso il ricorso all’arbitrato (esclusione della clausola compromissoria ai sensi dell’art. 209, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 50/2016 e s.m.i).

2.3.25 Conflitto di interessi e disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

L’ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del d.lgs. 39/2013, dell’art. 53 del d.lgs. 165/2001 e dell’art. 60 del DPR 3/1957.

L’ente intende intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell’obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

A tal proposito, la formazione in materia di prevenzione della corruzione, nell’anno 2022, si è concentrata proprio sul conflitto di interessi, con la fornitura al personale di documentazione in merito anche di taglio pratico e con riferimenti alla giurisprudenza per consentirne una facile comprensione ed applicazione.

La segretaria comunale, responsabile della prevenzione della corruzione, fornisce ai dipendenti e alle dipendenti dell’Ente un formulario come guida per la redazione degli atti amministrativi.

In ogni determinazione adottata deve essere inserita una formulazione che dia atto dell’assenza di conflitto di interessi all’adozione del provvedimento. La misura non è solo formale, ma funge anche da sorta di *memento*,

inserendo la formula, il responsabile del procedimento ricorda di verificare, per ogni fattispecie, l'opportunità all'adozione dell'atto nel caso in specie.

A decorrere dall'adozione del PIAO 2024-2026 sarà inserita anche nei provvedimenti deliberativi collegiali una formula ad hoc, in considerazione del fatto che anche nei procedimenti relativi potrebbero verificarsi situazioni di conflitto di interesse sia per la parte "tecnica" che per quella politica.

La formula da inserire sarà la seguente:

n) di dare atto dell'avvenuto assolvimento degli obblighi di astensione di cui agli artt. 5 e 6 del codice di comportamento integrativo dell'Ente approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 94 del 23 settembre 2013 e ss.mm.ii. e dell'art. 6-bis della L. 241/90 e, pertanto, in ordine al presente provvedimento non sussiste situazione di conflitto di interessi né in capo al responsabile del procedimento, né in capo ai soggetti che sottoscrivono a vario titolo il presente atto, né in capo a chi partecipa, a qualsiasi titolo a detto procedimento;

2.3.26 Attribuzione degli incarichi dirigenziali

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del d.lgs. 165/2001 e smi.

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del d.lgs. 39/2013 ed in particolare l'art. 20 circa la "dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità".

2.3.27 Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro

La legge 190/2012 ha integrato l'art. 53 del d.lgs. 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai 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 pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti.

MISURA n. 2:

INDIVIDUAZIONE: ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 esmi.

L'ente verifica la veridicità delle suddette dichiarazioni a norma del DPR 445/2000.

PROGRAMMAZIONE: la Misura non necessita di programmazione essendo operativa da diversi esercizi.

Controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture;
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

MISURA n. 3

INDIVIDUAZIONE: ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

PROGRAMMAZIONE: la Misura non necessita di programmazione essendo operativa da diversi esercizi.

2.3.28 Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e s.m.i., riscritto dalla legge 179/2017 (sulle "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato") è stato abrogato dal d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali" entrato in vigore il 30 marzo 2023 con efficacia dal 15 luglio 2023.

L'ambito di applicazione del d.lgs. 24/2023 disciplina la protezione delle persone che segnalano violazioni, di norme nazionali o del diritto UE, che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o del soggetto privato, delle quali siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato (art. 1, c. 1).

La nuova disciplina, al contrario, non si applica:

- a contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse personale del segnalante, che attengono ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico;
- a segnalazioni di violazioni già disciplinate, in via obbligatoria, dagli atti dell'Unione europea o nazionali (indicati nella parte II dell'allegato del d.lgs. 24/2023), ovvero disciplinate da provvedimenti nazionali di attuazione degli atti comunitari elencati nella parte II dell'allegato alla direttiva UE 2019/1937;
- a segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale o di appalti relativi a difesa o di sicurezza nazionale.

L'art. 2 del d.lgs. 24/2023 definisce, in modo compiuto, quali siano le violazioni, oggetto di segnalazione, rilevanti ai fini dell'applicazione delle tutele. Queste ricomprendono comportamenti, atti od omissioni che

ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e, secondo l'art. 2, consistono in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- illeciti rilevanti ai sensi del d.lgs. 231/2001 o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti dallo stesso decreto n. 231;
- illeciti, che rientrano nell'ambito di applicazione di provvedimenti UE o nazionali, relativi a:
 - appalti pubblici;
 - servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti;
 - sicurezza dei trasporti;
 - tutela dell'ambiente;
 - radioprotezione e sicurezza nucleare;
 - sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali;
 - salute pubblica;
 - protezione dei consumatori;
 - tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari UE, di cui all'art. 235 del Trattato sul funzionamento dell'UE;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno, comprese le violazioni delle norme UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno in materia di imposta sulle società;
- atti o comportamenti che vanificano "l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione" nei settori sopra indicati.

I destinatari delle misure di protezione Nelle pubbliche amministrazioni, le tutele riservate al whistleblower si applicano alle persone fisiche che effettuano segnalazioni, interne o esterne, denunciano all'autorità giudiziaria o contabile, divulgano pubblicamente informazioni su violazioni rilevanti, delle quali siano venute a conoscenza nell'ambito del contesto di lavoro. L'art. 2 del d.lgs. 24/2023, tralasciando il concetto di denuncia all'autorità, definisce:

segnalazione interna *la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione interna di cui all'art. 4 del d.lgs. 24/2023;*

segnalazione esterna: *la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, prodotta attraverso il canale di segnalazione esterna, di cui all'art. 7;*

divulgazione pubblica (o divulgare pubblicamente): *rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone (ad esempio, i social media).*

Le informazioni sulle violazioni, cui si riferisce la norma, sono tutte le informazioni, compresi i sospetti fondati, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse all'interno dell'organizzazione con cui il segnalante intrattiene un rapporto giuridico di lavoro o collaborazione, comprese le notizie su condotte il cui scopo è occultare tali violazioni (art. 2, lett. b). Il contesto lavorativo, invece, comprende tutte le attività lavorative o professionali, sia presenti che passate, svolte in forza di rapporti di lavoro o collaborazione, attraverso le quali la persona ha acquisito le informazioni sulle violazioni e nel cui ambito rischia di subire delle misure ritorsive (art. 2, lett. i). In seno alle pubbliche amministrazioni, le persone fisiche tutelate sono in primo luogo i dipendenti delle amministrazioni pubbliche e i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione; sono altresì destinatari del regime di protezione i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio. Inoltre, l'art. 3 del d.lgs. 24/2023, ampliando sensibilmente l'ambito soggettivo di applicazione delle tutele, estende le

misure di protezione ad altre persone fisiche, quando svolgano attività in favore di pubbliche amministrazioni, quali i lavoratori autonomi, nonché i titolari di un rapporto di collaborazione, i lavoratori e i collaboratori di soggetti che forniscono beni o servizi o che realizzano opere, i liberi professionisti e i consulenti, i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti pubblici.

Le tutele del whistleblower si applicano anche laddove la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica delle violazioni avvenga nelle seguenti circostanze:

- quando il rapporto giuridico non sia ancora iniziato, se le informazioni siano state acquisite durante la fase di selezione o in altre fasi precontrattuali;
- nel corso del periodo di prova;
- successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico, se le informazioni siano state reperite nel corso del rapporto stesso.

Rispetto ai contenuti dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, le nuove disposizioni ampliano considerevolmente la platea dei beneficiari delle misure di protezione. Queste sono estese anche ai seguenti soggetti identificati dalla normativa citata: facilitatori, che la lett. h) dell'art. 2 definisce come persone fisiche che "assistono il segnalante nel processo di segnalazione", operanti all'interno del medesimo contesto di lavoro, la cui assistenza deve essere mantenuta segretata; persone dello stesso contesto lavorativo del segnalante che gli sono legate da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado; colleghi del whistleblower che lavorano nel medesimo contesto lavorativo, con i quali sussiste un rapporto abituale e corrente; enti di proprietà del segnalante, o per i quali il segnalante lavora, nonché enti che operano nel medesimo contesto lavorativo.

Le condizioni per accedere alle tutele

I motivi che inducono a segnalare, denunciare o divulgare pubblicamente le violazioni sono irrilevanti ai fini della protezione, ma le tutele si applicano laddove ricorrono le seguenti condizioni (art. 16 co. 2): al momento della segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica, il soggetto aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni fossero vere e che le violazioni fossero lesive dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'amministrazione, in quanto illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;

la segnalazione o la divulgazione è stata effettuata avvalendosi dei canali e delle modalità disciplinate dallo stesso d.lgs. 24/2023.

Le protezioni si applicano anche nei casi di segnalazione, denuncia o divulgazione anonime, se il segnalante è stato successivamente identificato e ha subito ritorsioni. Le tutele vengono meno quando sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante, per diffamazione o calunnia, o per gli stessi reati che ha denunciato, ovvero sia accertata la sua responsabilità civile. Al segnalante è irrogata una sanzione disciplinare ed una pecuniaria a cura dell'Autorità.

La divulgazione delle informazioni L'art. 2 del d.lgs. 24/2023 definisce la divulgazione pubblica *il rendere di pubblico dominio informazioni a mezzo stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone*. A norma dell'art. 15 del decreto, chi effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione se ricorre una delle seguenti condizioni:

- il segnalante ha preventivamente effettuato una segnalazione interna ed esterna, ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna, alla quale non è stato dato alcun riscontro nei termini previsti;
- il segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- il segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione possa comportare il rischio di ritorsioni o che non abbia alcun seguito per le specifiche circostanze del caso concreto. Ad esempio, ritiene che possano essere occultate o distrutte prove, oppure che il soggetto che riceve la segnalazione possa

essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

Il provvedimento dell'ANAC pubblicato in Gazzetta Ufficiale la "Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 - Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne", che in particolare prevede:

Paragrafo 3.1. - Istituzione dei canali di segnalazione

[...] Nell'atto organizzativo, adottato dall'organo di indirizzo, è opportuno che almeno vengano definiti:

- *il ruolo e i compiti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni;*
- *le modalità e i termini di conservazione dei dati, appropriati e proporzionati in relazione alla procedura di whistleblowing e alle disposizioni di legge. [...]*

I canali di segnalazione interna devono garantire la riservatezza, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove siano utilizzati strumenti informatici:

- *della persona segnalante;*
- *del facilitatore;*
- *della persona coinvolta o comunque dei soggetti menzionati nella segnalazione;*
- *del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.*

Inoltre, al fine di agevolare il segnalante, a quest'ultimo va garantita la scelta fra diverse modalità di segnalazione:

- *in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online). La posta elettronica ordinaria e la PEC si ritiene siano strumenti non adeguati a garantire la riservatezza.*

Qualora si utilizzino canali e tecniche tradizionali, da disciplinare nell'atto organizzativo, è opportuno indicare gli strumenti previsti per garantire la riservatezza richiesta dalla normativa.

Ad esempio, a tal fine ed in vista della protocollazione riservata della segnalazione a cura del gestore, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" al gestore della segnalazione (ad es. "riservata al RPCT"). La segnalazione è poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore.

- *in forma orale, alternativamente, attraverso linee telefoniche, con sistemi di messaggistica vocale, ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole. [...]"*

MISURA n. 4

Sarebbe sbagliato e controproducente negare che le limitate dimensioni della dotazione organica sono tali da rendere difficile, se non impossibile, la tutela sostanziale dell'anonimato del whistleblower (le persone presenti in ciascun ufficio sono in numero talmente limitato che il denunciato agevolmente può scoprire il denunciante).

La violazione di tali norme ha rilevanza disciplinare, nonché penale ai sensi dell'articolo 326 del Codice penale.

In caso di violazione, il Responsabile anticorruzione provvederà senza indugio a denunciare l'accaduto all'Autorità Giudiziaria.

Il Comune di Passirano ha adottato, con deliberazione di Giunta comunale n. 134 del giorno 8 novembre 2023 la nuova procedura per la segnalazione di illeciti e la tutela dei segnalanti, in accordo con le disposizioni di cui al d.lgs. 24/2023

Questo comune ha adottato per la gestione delle segnalazioni delle condotte illecite (whistleblowing) la piattaforma informatica Motore Unico Amministrativo (MUA).

Le segnalazioni anonime sono inviate all'indirizzo web: <https://comune-passirano.muaccloud.it/>

Le caratteristiche di tale modalità di segnalazione sono:

- la segnalazione è svolta compilando un questionario;
- per accedere al questionario è necessario effettuare il log-in all'interno della piattaforma MUA e inserire le credenziali di accesso;
- seguire l'iter di compilazione rispondendo alle domande proposte dal Sistema;
- Compilato il questionario proposto, il Sistema invierà una mail al "Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza" (RPCT) per informarlo che ha ricevuto una segnalazione che deve essere gestita;
- la segnalazione è ricevuta solo dal "Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza" (RPCT) che ne assicura la segretezza;
- RPCT accede alla piattaforma tramite le credenziali ricevute;
- RPCT riceve la segnalazione nella propria area riservata nella sezione "Attività da svolgere";
- RPCT gestisce la segnalazione rispondendo alle domande proposte dal Sistema;
- Se necessario RPCT può richiedere informazioni ulteriori al segnalante;
- Il Segnalante riceve l'esito della segnalazione nella sezione "Attività da svolgere" della piattaforma;
- La segnalazione può essere fatta con qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone), sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno.

2.3.29 Patti di integrità

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità (ALLEGATO H) è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare. Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'AVCP con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisava che "mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9settembre 2011, n. 5066)".

MISURA n. 5

INDIVIDUAZIONE: approvando il presente, l'esecutivo approva il Patto di Integrità allegato.

Il Patto di integrità sarà parte integrante di ogni contratto affidato dalla stazione appaltante, superiore a 40.000 euro, successivamente alla data di approvazione del PTPCT.

Pertanto, in caso di aggiudicazione, verrà allegato al contratto d'appalto. In sede di gara l'operatore economico, pena l'esclusione, dovrà dichiarare di accettare ed approvare la disciplina del presente. PROGRAMMAZIONE: la Misura si applica immediatamente a tutte le procedure di aggiudicazione, superiori ai 5.000 euro, successive all'approvazione del PIAO 2024-2024.

2.3.30 Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il monitoraggio dei procedimenti è svolto dal Segretario comunale in sede di "controllo successivo di legittimità" (art. 147-bis del TUEL).

2.3.31 Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti

La cornice legislativa antiriciclaggio italiana è oggi rappresentata dal [decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231](#), da ultimo modificato dal [D.Lgs. 4 ottobre 2019, n. 125](#), e dalle relative disposizioni di attuazione emanate dal Ministro dell'economia e delle finanze, dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia e dalle Autorità di vigilanza di settore, sulla base delle competenze indicate nella sezione "[Ordinamento italiano](#)".

In conformità della disciplina comunitaria, il d.lgs. 231/2007 ha adottato una nozione di riciclaggio che comprende anche le attività di autoriciclaggio, vale a dire l'impiego in attività economiche o finanziarie dei proventi illeciti da parte di coloro che hanno commesso o concorso a commettere il reato presupposto (art. 2). Nel sistema di [repressione penale](#), invece, l'autoriciclaggio è stato considerato per lungo tempo come un post-factum non punibile. Solo la legge 15 dicembre 2014, n. 186 (art. 3, comma 3) ha introdotto uno specifico reato nell'ordinamento penale italiano (articolo 648 ter.1 del codice penale).

Il sistema di [prevenzione del riciclaggio](#) si fonda sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative, organi investigativi e autorità giudiziaria.

Un principio cardine del sistema è l'approccio [basato sul rischio](#), che deve informare l'azione delle autorità e il comportamento dei soggetti obbligati. La valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo consente di calibrare i presidi adottati ai fini di prevenzione, favorendo una migliore allocazione delle risorse.

L'ordinamento nazionale si è dotato di una procedura strutturata per valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, individuare le vulnerabilità del sistema di prevenzione e contrasto di tali fenomeni e, quindi, i settori maggiormente esposti a tali rischi. La valutazione è condotta nell'ambito del Comitato di sicurezza finanziaria, su base triennale, con il contributo della UIF e delle altre autorità competenti, tenendo conto della relazione periodica elaborata dalla Commissione europea sui rischi che gravano sul mercato interno e connessi ad attività transfrontaliere.

Il Comune di Passirano, con deliberazione n. 125 del giorno 11 ottobre 2023 ha adottato un atto organizzativo per la gestione delle segnalazioni alla UIF.

2.3.32 Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere

Il comma 1 dell'art. 26 del d.lgs. 33/2013 (come modificato dal d.lgs. 97/2016) prevede la pubblicazione, in Amministrazione trasparente, degli atti con i quali le pubbliche amministrazioni determinano, ai sensi dell'art. 12 della legge 241/1990, criteri e modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché per attribuire vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici ed enti privati.

Il comma 2 del medesimo art. 26, invece, impone la pubblicazione dei provvedimenti di concessione di benefici superiori a 1.000 euro, assegnati allo stesso beneficiario, nel corso dell'anno solare. La pubblicazione, che è dovuta anche qualora il limite venga superato con più provvedimenti, costituisce condizione di legittimità ed efficacia del provvedimento di attribuzione del vantaggio (art. 26 comma 3). Pertanto, la pubblicazione deve avvenire tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme che costituiscono il contributo.

L'obbligo di pubblicazione sussiste solo laddove il totale dei contributi concessi allo stesso beneficiario, nel corso dell'anno solare, sia superiore a 1.000 euro.

“Il legislatore, al fine di evitare l'effetto di una trasparenza opaca determinata dalla numerosità dei dati pubblicati, ha infatti individuato una soglia di rilevanza economica degli atti da pubblicare” (ANAC, deliberazione n. 468 del 16/6/2021, pag. 5).

Il comma 4 dell'art. 26, esclude la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche beneficiarie qualora sia possibile desumere informazioni sullo stato di salute, ovvero sulla condizione di disagio economico-sociale dell'interessato.

L'art. 27, del d.lgs. 33/2013, invece elenca le informazioni da pubblicare:

il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali, il nome di altro soggetto beneficiario;

l'importo del vantaggio economico corrisposto;

la norma o il titolo a base dell'attribuzione;

l'ufficio e il dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;

la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;

il link al progetto selezionato ed al curriculum del soggetto incaricato.

Tali informazioni, organizzate annualmente in unico elenco, sono registrate in Amministrazione trasparente (“Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici”, “Atti di concessione”) con modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo (art. 27 comma 2).

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'art. 12 della legge 241/1990. Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con la deliberazione numero 45 del 25 settembre 2014.

MISURA n. 6

INDIVIDUAZIONE: ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione “amministrazione trasparente”, oltre che all'Albo Online e successivamente nella sezione “Storico atti” della pagina “Albo Online”.

Ancor prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati all'albo online del sito web istituzionale.

Ad oggi, la pubblicazione tempestiva di tali provvedimenti, prima all'albo online, quindi nella pagina web “Storico atti” del sito www.comune.passirano.bs.it, assicura in modo sostanziale la trasparenza dell'azione amministrativa.

2.3.33 Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione “amministrazione trasparente”.

Ancor prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "amministrazione trasparente, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

2.3.34 Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

Il monitoraggio dell'applicazione del presente è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i funzionari responsabili hanno il dovere disciplinare di collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

2.3.35 Vigilanza su enti controllati e partecipati

A norma della deliberazione ANAC, n. 1134/2017, sulle "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici economici" (pag. 45), in materia di prevenzione della corruzione, gli enti di diritto privato in controllo pubblico è necessario che:

- adottino il modello di cui al d.lgs. 231/2001;
- provvedano alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza.

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla "trasparenza" anche a:

enti pubblici economici;

ordini professionali;

società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;

associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

L'articolo 41 del decreto legislativo 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già attivate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Tali soggetti devono integrare il loro modello di organizzazione e gestione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità.

Le misure sono formulate attraverso un "documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC".

Se invece tali misure sono elaborate nello stesso documento attuativo del decreto legislativo 231/2001, devono essere "collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti" (PNA 2016, pagina 13).

Infine, qualora non si applichi il decreto legislativo 231/2001, ovvero i soggetti sopra elencati non ritengano di implementare tale modello organizzativo gestionale, il PNA 2016 impone loro di approvare il piano triennale di prevenzione della corruzione al pari delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 3 del nuovo articolo 2-bis del "decreto trasparenza" dispone che alle società partecipate, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, si applichi la stessa disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni "in quanto compatibile", ma limitatamente a dati e documenti "inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea".

Per detti soggetti la legge 190/2012 non prevede alcun obbligo espresso di adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016 (pagina 14) “consiglia”, alle amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse “l’adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012”.

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le amministrazioni “partecipanti” a promuovere l’adozione di “protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l’adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001”.

Il PNA 2019 reca alcuni aggiornamenti alla disciplina delle società partecipate da enti pubblici, in particolare per quanto concerne l’ambito soggettivo di applicabilità della L. 190/2012. In particolare l’Autorità sottolinea quanto segue:

L’Autorità, ai soli fini dell’applicazione delle disposizioni della legge 190/2012 e del d.lgs. 33/2013, ritiene di aderire all’orientamento secondo cui il controllo pubblico congiunto si presume ove la partecipazione congiunta delle pubbliche amministrazioni al capitale sociale risulti in misura superiore al 50%, anche in assenza di un coordinamento formalizzato. Ciò in considerazione della ratio che soggiace alla normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione volta al corretto utilizzo delle risorse pubbliche e all’esigenza di buon andamento di attività che riguardano l’esercizio di funzioni e attività che perseguono interessi pubblici.

Per quanto riguarda le partecipazioni detenute dal Comune di Passirano, non vi sono dubbi circa l’applicabilità ad esse della normativa per la prevenzione della corruzione.

L’articolo 24 del TUSPP (d.lgs. 175/2016 e smi) nel 2017 ha imposto la “revisione straordinaria” delle partecipazioni societarie. Tale provvedimento è stato approvato dal consiglio comunale di Passirano il 22 settembre 2017 (deliberazione n. 29).

Per gli enti locali la revisione del 2017 ha costituito un aggiornamento del precedente “Piano operativo di razionalizzazione del 2015” (comma 612, articolo 1, della legge 190/2014). Nel 2018 e nel 2019 il consiglio ha approvato la razionalizzazione ordinaria delle partecipazioni, ai sensi dell’art. 20 del TUSPP. Analogo provvedimento di razionalizzazione è stato assunto lo scorso anno dal consiglio nella riunione del 23 dicembre 2020 (verbale n. 63);

Dopo le revisioni del 2015, 2017, 2018, 2019 e 2020 il comune di Passirano, ad oggi, risulta titolare della sola partecipazione del 6,592% del capitale sociale di Cogeme Spa.

A sua volta, Cogeme Spa detiene, anche indirettamente, partecipazioni in:

Acque Bresciane Srl, Depurazioni Benacensi Scarl, Cogeme Nuove Energie Srl, Gandovere depurazione Srl, Acque Ovest bresciano due Srl (in liquidazione), Linea Group Holding Spa, Sviluppo turistico lago d’Iseo Spa e, infine, A2A Spa.

2.3.36 Considerazioni conclusive finali

La strategia di prevenzione e contrasto della corruzione del comune di Passirano si fonda sulle misure elencate nei precedenti paragrafi, oltreché su tutte le misure elencate nelle schede “Allegato F – Individuazione e programmazione delle misure”.

Per completezza, si ribadiscono le MISURE seguenti:

1. formazione (prevalentemente di tipo *contenutistico*);
2. il Codice di comportamento del comune è stato approvato sin dal 2013, aggiornato nel 2022 e trova effettiva applicazione;
3. sistematicamente, in tutti i contratti d'appalto, si esclude il ricorso all'arbitrato;
4. i destinatari delle segnalazioni del whistleblower applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013; il Comune si è dotato di un sistema informatizzato per consentire segnalazioni del tutto anonime;
5. il monitoraggio dei procedimenti è assicurato anche attraverso il Piano degli Obiettivi (piano della performance): il Piano degli obiettivi prevede parametri, concreti, oggettivi e misurabili, che impongono ai responsabili la conclusione di numerosi procedimenti entro termini predeterminati;
6. ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione di contributi/sovvenzioni è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente; la pubblicazione tempestiva di tali provvedimenti assicura in modo sostanziale la trasparenza dell'azione amministrativa;
7. infine, il Responsabile della prevenzione della corruzione assicura e assicurerà la trasparenza dell'azione amministrativa, quale MISURA principale ed irrinunciabile di prevenzione e contrasto della corruzione.

La trasparenza sostanziale è, e sarà, assicurata:

- attraverso l'applicazione di tutte le misure e gli adempimenti di pubblicazione imposti dal decreto legislativo 33/2013;
- consentendo a chiunque l'esercizio effettivo del diritto all'accesso civico ordinario e generalizzato (art. 5 del d.lgs. 33/2013);
- assicurando l'effettività del diritto d'accesso a chiunque abbia un interesse concreto ed attuale ai documenti richiesti (art. 22 della legge 241/1990);
- garantendo l'accesso a tutti i documenti dell'amministrazione in favore dei consiglieri comunali (art. 43 del TUEL).

La trasparenza dell'azione amministrativa, inoltre, verrà assicurata:

1. monitorando costantemente i termini, entro i quali, sono resi pubblici i principali provvedimenti dell'amministrazione: le deliberazioni e le determinazioni;
2. seppur ciò non sia previsto da alcuna norma di legge, assicurando a chiunque, tramite il sito web, l'accesso a tutte le deliberazioni della giunta e del consiglio (e dei relativi allegati), disponibili a chiunque oltre i termini di pubblicazione all'Albo Online (di 15 giorni);
3. inoltre, seppur non previsto espressamente da una norma di legge, assicurando la conoscibilità di tutte le determinazioni (e degli allegati) dei funzionari e dei dirigenti che sono pubblicate all'Albo Online per 15 giorni;
4. infine, successivamente alla pubblicazione all'Albo Online tali determinazioni rimangono e rimarranno disponibili a chiunque nelle pagine web del sito istituzionale.

L'esame delle determinazioni, accessibili nel rispetto del Regolamento UE 2016/679, consente a chiunque di verificare realmente l'attività dell'ente in ogni suo aspetto operativo procedimentale.

Tutte le deliberazioni e le determinazioni sono accessibili, senza filtri, dalla sezione “Storico atti” della pagina “Albo pretorio on line” del sito www.comune.passirano.bs.it.

Allegati alla sezione:

- d. Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- e. Analisi dei rischi;
- f. Individuazione e programmazione delle misure;
- g. Misure di trasparenza
- h. Patto di Integrità
- i. Modulo whistleblowing;
- j. **Obblighi di trasparenza contratti pubblici delibera anac 264/2023**

SEZIONE 3: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

3.1 AZIONI POSITIVE



La realizzazione delle azioni positive e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione delle pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra donne e uomini, è un importante obiettivo di performance dell'Ente che concorre a creare valore pubblico.

- a. **Descrizione obiettivo:** promuovere le pari opportunità e l'equilibrio di genere
- b. **Destinatari e Beneficiari:** personale dell'Ente
- c. **Attuatori:** Amministrazione comunale e Comitato Unico Garanzia
- d. **Specificare chi e come agisce l'attuatore:** si individuano le azioni da attivare per ogni macro obiettivo;
- e. **Entro quando:** nel triennio di riferimento
- f. **Metodo di Misurazione:** per step sulla base della realizzazione delle singole misure
- g. **Attuale livello del servizio Baseline:** l'Ente garantisce la formazione a tutti i dipendenti senza distinzione di genere; l'Ente garantisce flessibilità in entrata e in uscita anche a tutela delle esigenze familiari e senza alcun pregiudizio per la qualità dei servizi resi al cittadino; ogni dipendente ha ottenuto, nel tempo e di concerto con l'amministrazione, un orario di lavoro a tempo pieno o parziale, il più possibile adeguato alle proprie esigenze personali.
Nel codice di comportamento sono state inserite alcune prescrizioni ad hoc relative alla tutela della dignità personale, anche a partire dal linguaggio utilizzato. Il Comune aderisce al *Manifesto della comunicazione non ostile*. L'Amministrazione ha sensibilizzato dipendenti e cittadini sul tema della disabilità, diramando in primis un manifesto sull'utilizzo della terminologia corretta.
- h. **Target:** realizzazione progressiva di tutte le azioni previste e di seguito descritte;
- i. **Fonte:** sito sezione amministrazione trasparente;

Le azioni positive sono misure temporanee speciali che, in deroga al principio di uguaglianza formale sono mirate a rimuovere gli ostacoli alla piena ed effettiva parità di opportunità tra uomini e donne. Sono misure

“speciali” – in quanto non generali ma specifiche e ben definite, che intervengono in un determinato contesto per eliminare ogni forma di discriminazione, sia diretta sia indiretta – e “temporanee” in quanto necessarie fintanto che si rileva una disparità di trattamento tra uomini e donne.

Il Decreto Legislativo 11 aprile 2006 n. 198 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’art. 6 della L. 28 novembre 2005, n. 246” riprende e coordina in un testo unico le disposizioni ed i principi di cui al D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 196 “Disciplina dell’attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive”, ed alla Legge 10 aprile 1991, n. 125 “Azioni positive per la realizzazione della parità uomo donna nel lavoro”.

La Direttiva 23 maggio 2007 del Ministro per le Riforme e Innovazioni nella Pubblica Amministrazione e del Ministro per i diritti e le Pari Opportunità, “Misure per attuare pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche”, che specifica le finalità e le linee di azione da seguire per attuare le pari opportunità nelle P.A., e che ha come punto di forza il “perseguimento delle pari opportunità nella gestione delle risorse umane, il rispetto e la valorizzazione delle differenze, considerandole come fattore di qualità.

Secondo quanto disposto da tale normativa, le azioni positive rappresentano misure preferenziali per porre rimedio agli effetti sfavorevoli indotti dalle discriminazioni, per guardare alla parità attraverso interventi di valorizzazione del lavoro delle donne e per riequilibrare la presenza femminile nei luoghi di vertice.

CATEGORIA FUNZIONARI ED EQ	UOMINI	DONNE	TOTALE
Posti di ruolo a tempo pieno	2	5	7
Posti di ruolo a tempo parziale	1	1	2
CATEGORIA ISTRUTTORI	UOMINI	DONNE	TOTALE
Posti di ruolo a tempo pieno	2	4	6
Posti di ruolo a tempo parziale	0	3	3
CATEGORIA OPERATORI ESPERTI	UOMINI	DONNE	TOTALE
Posti di ruolo a tempo pieno	2	4	6
Posti di ruolo a tempo parziale	0	1	1
CATEGORIA OPERATORI	UOMINI	DONNE	TOTALE
Posti di ruolo a tempo pieno	0	0	0
Posti di ruolo a tempo parziale	0	0	0

TOTALE			24
---------------	--	--	-----------

Il presente Piano di Azioni Positive, che avrà durata triennale, si pone, da un lato, come adempimento ad un obbligo di legge, dall'altro vuol porsi come strumento semplice ed operativo per l'applicazione concreta delle pari opportunità avuto riguardo alla realtà ed alle dimensioni dell'Ente.

Il Piano delle Azioni Positive quindi, è teso a riequilibrare la presenza femminile nelle posizioni apicali, offrendo l'uguaglianza delle opportunità alle donne e agli uomini nell'ambiente di lavoro, e promuovendo politiche di conciliazione delle responsabilità professionali e familiari ed a sviluppare azioni che determinino condizioni di lavoro prive di comportamenti molesti, mobbizzanti o discriminatori a qualunque titolo.

Il Comune di Passirano, consapevole dell'importanza di uno strumento finalizzato all'attuazione delle leggi di pari opportunità, passibile di revisione annuale, intende armonizzare la propria attività al perseguimento ed all'applicazione del diritto di uomini e donne allo stesso trattamento in materia di lavoro, anche al fine di migliorare, nel rispetto del CCNL e della normativa vigente, i rapporti con il personale dipendente e con i cittadini.

AZIONI

Nel corso degli ultimi anni il Comune di Passirano ha sviluppato numerose azioni positive al fine di valorizzare il prezioso capitale umano costituito da tutti e tutte le dipendenti e dalla segretaria comunale. Ci si propone, pertanto, di proseguire con le medesime azioni e con altre per far sì che la squadra amministrativa svolga il proprio lavoro con passione e professionalità.

Nel corso del prossimo triennio questa Amministrazione Comunale intende realizzare un piano di azioni positive teso a:

- **Azione 1.** Promuovere il ruolo e l'attività del Comitato Unico di Garanzia CUG per le pari opportunità;
- **Azione 2.:** Promuovere il tema del benessere organizzativo ed individuale del personale dell'ente al fine di individuare possibili criticità e proporre azioni di miglioramento;
- **Azione 3:** Favorire politiche di conciliazione tra lavoro professionale e vita familiare;
- **Azione 4:** Promuovere le pari opportunità in materia di formazione, di aggiornamento e di qualificazione professionale;
- **Azione 5:** Approfondire le tematiche dello stress lavoro-correlato (d.l. 81/2008 e ss.mm.ii.), operando in stretto raccordo con il medico competente incaricato e con il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione;
- **Azione 6:** Creare un contesto che sia accogliente e non discriminatorio, che tuteli e valorizzi le PERSONE e le differenze individuali come opportunità di miglioramento collettivo, nel rispetto della dignità di ognuno/a;

SUB - OBIETTIVO N. 1: Promuovere il ruolo e l'attività del Comitato Unico di Garanzia CUG per le pari opportunità.	
Sub-Obiettivo:	Azioni:
Supportare a regime l'attività del CUG	<ol style="list-style-type: none"> 1) Individuare tra i componenti del CUG un referente dello Sportello CUG a cui ogni lavoratore può rivolgersi. 2) Pubblicare e diffondere le iniziative del CUG (a titolo esemplificativo: informare i dipendenti sul ruolo, funzioni e azioni del CUG, inviare mediante posta

	<p>elettronica le informative, organizzare incontri sul tema rivolto ai dipendenti, ecc....).</p> <p>3) Dare mandato al CUG affinché elabori, di concerto col RPC, un documento sulle prescrizioni del codice di comportamento che impongono il rispetto della dignità delle persone, con un focus prevalente sulla discriminazione di genere e sui comportamenti scorretti relativi.</p>
Relazionare sull'attività svolta dal CUG	1) Il comitato Unico di garanzia si impegna a relazionare al Sindaco e ai dipendenti comunali l'attività svolta.

**SUB – OBIETTIVO N. 2:
Promuovere il tema del benessere organizzativo ed individuale del personale dell'ente al fine di individuare possibili criticità e proporre azioni di miglioramento.**

Sub – Obiettivo:	Azioni:
Accrescere il ruolo e le competenze delle persone che lavorano per l'ente relativamente al benessere proprio e dei colleghi	<p>1) Organizzare iniziative Formative per il personale sui temi del benessere sul lavoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ formazione di base sui vari profili del benessere organizzativo ed individuale sul lavoro; ➤ istituire un gruppo di lavoro per proposte di miglioramento sui temi del benessere. <p>2) Informazione e sensibilizzazione del personale dipendente sulle tematiche relative alle pari opportunità e di genere tramite pubblicazioni sul sito intranet dedicato alle Pari Opportunità.</p> <p>3) Informazione ai cittadini attraverso la pubblicazione di normative, di disposizioni e novità sul tema delle pari opportunità, nonché del presente Piano delle Azioni Positive;</p> <p>4) Partecipazione. Raccogliere proposte, suggerimenti e idee su azioni di miglioramento da indirizzare al CUG - in merito alla diffusione della cultura di genere da parte dei dipendenti, attraverso la creazione di un indirizzo di posta elettronica dedicato.</p>
Indagine sullo stato di benessere organizzativo	<p>1) Realizzare un'indagine sul clima e sul benessere rivolta a tutti i dipendenti dell'ente;</p> <p>2) Coinvolgere il CUG nell'analisi dei risultati emersi al fine di acquisire delle proposte volte al miglioramento di eventuali criticità;</p> <p>3) Individuare azioni di miglioramento volte a superare le criticità emerse.</p>
Finanziamenti	Non comporta oneri di spesa
Destinatari	Tutti i dipendenti ed i cittadini
Soggetti coinvolti	CUG – Servizio Personale
Tempi di realizzazione	Aggiornamento continuo sulla normativa.

SUB-OBIETTIVO N. 3:

Favorire politiche di conciliazione tra lavoro professionale e vita familiare.	
Sub – Obiettivo:	Azioni:
Flessibilità Orario di lavoro	<ol style="list-style-type: none"> 1) Prevedere articolazioni orarie diverse e temporanee legate a particolari esigenze familiari e personali. 2) Monitorare le richieste e le concessioni di flessibilità (part-time e modifiche temporanee orario di lavoro) 3) Prevedere agevolazioni per l'utilizzo al meglio delle ferie a favore delle persone che rientrano in servizio dopo una maternità e/o dopo assenze prolungate per congedo parentale, anche per poter permettere rientri anticipati. 4) Favorire l'equilibrio e la conciliazione tra responsabilità familiare e professionali attraverso azioni che prendono in considerazione le differenze, le condizioni e le esigenze di uomini e donne all'interno dell'organizzazione, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro. Promuovere pari opportunità tra uomini e donne in condizioni di svantaggio al fine di trovare una soluzione che permetta di poter meglio conciliare la vita professionale con la vita familiare. 5) L'Amministrazione si impegna a mantenere la flessibilità in entrata ed in uscita già prevista nell'attuale orario di servizio; 6) Tutelare il mantenimento e la concessione del part-time legato a motivi familiari, in particolar modo per la gestione dei figli in età pre-scolare e scolare e per l'assistenza a familiari in particolari condizioni psico-fisiche.
Sperimentazione lavoro agile	<ol style="list-style-type: none"> 1) Verificare l'applicazione graduale del lavoro agile, previa adozione di apposito Regolamento e attivazione delle relazioni sindacali e degli accordi individuali secondo quanto previsto dal CCNL e dalla normativa vigente.
Sperimentazione di azioni per ridurre le assenze correlate a situazioni di stress	<ol style="list-style-type: none"> 1) Studio di fattibilità per proporre servizi per i dipendenti mediante convenzioni con strutture sanitarie/sportive/ricreative/culturali a favore dei dipendenti.

SUB-OBIETTIVO N. 4: Promuovere le pari opportunità in materia di formazione, di aggiornamento e di qualificazione professionale	
Sub – Obiettivo:	Azioni:
Fornire opportunità di sviluppo della professionalità	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programmare percorsi formativi specifici rivolti ai dipendenti, senza distinzione di genere. 2) Affidare incarichi di responsabilità sulla base della professionalità e dell'esperienza acquisita, senza discriminazioni. 3) pari opportunità e contrasto alle discriminazioni rivolto in particolare a coloro che svolgono attività con il pubblico (sportelli, centri di ascolto, ecc....); 4) salute e sicurezza in relazione a quanto previsto dall'art. 28 del D.Lgs. 81/2008 e dalla legge 190/2012:

	Promozione nei confronti dell'Amministrazione, suggerimenti ed integrazioni delle iniziative formative realizzate annualmente sulla base di specifici fabbisogni formativi utili alla valorizzazione professionale delle lavoratrici e lavoratori.
Finalità	Migliorare la gestione delle risorse umane e la qualità del lavoro attraverso la gratificazione e la valorizzazione delle capacità professionali delle lavoratrici e lavoratori.
Azioni positive	1) I percorsi formativi dovranno essere, ove possibile, organizzati in orari compatibili con quelli delle lavoratrici e lavoratori part-time; 2) Proposizione iniziative formative specifiche in base alle effettive esigenze del personale attraverso il coinvolgimento anche dei Responsabili dei Servizi.
Finanziamenti	Risorse dell'Ente annualmente impegnate negli appositi capitoli di bilancio necessarie alla formazione del personale, compatibilmente con i tagli disposti dalle manovre finanziaria varate.
Destinatari	Tutti i dipendenti
Soggetti coinvolti	Responsabili Servizio Personale, RSPP
Tempi di realizzazione	Le iniziative formative verranno realizzate annualmente compatibilmente con la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie.

SUB-OBIETTIVO N. 5:	
Approfondire le tematiche dello stress lavoro-correlato (d.l. 81/2008 e ss.mm.ii.), operando in stretto raccordo con il medico competente incaricato e con il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione per il personale dipendente dell'Ente.	
Sub – Obiettivo:	Azioni:
Aggiornare DVR con l'analisi stress lavoro correlato	1) Procedere alla periodica somministrazione questionario e analisi dei risultati; 2) Analizzare i risultati dell'ultima indagine svolta in merito allo stress correlato inserito nel DVR; 3) In presenza di fattori di rischi individuare le misure organizzative più adatte a prevenire, eliminare e/o ridurre i rischi di stress.
Facilitare l'accesso al luogo di lavoro in caso di situazioni fisiche particolari (gravidanza	1) Riservare temporaneamente parcheggi nelle immediate vicinanze del municipio.

e/o impedimenti fisici temporanei)	
------------------------------------	--

SUB - OBIETTIVO N. 6: Creare un contesto che sia accogliente e non discriminatorio, che tuteli e valorizzi le PERSONE e le differenze individuali come opportunità di miglioramento collettivo, nel rispetto della dignità di ognuno/a.

Sub-Obiettivo:	Azioni:
Utilizzo di un linguaggio inclusivo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Proseguire nella sensibilizzazione del personale sul tema. 2) Diffondere informativa e riflessione ad hoc a cura del CUG e/o della Segretaria comunale; 3) Portare a conoscenza dei dipendenti le Linee guida per l'utilizzo del genere nel linguaggio amministrativo redatte dal MIUR
Attivare tramite il CUG un canale per la denuncia di comportamenti poco rispettosi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Il comitato Unico di garanzia si impegna ad attivare tale strumento anche tramite mail



3.2 STRUTTURA ORGANIZZATIVA

Riferimenti normativi:

Articolo 89, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Articolo 4, comma 1, lettera a), decreto ministeriale 132/2022.

Contenuto della sottosezione:

In questa sottosezione (3.1) viene illustrato il modello organizzativo adottato dall'ente.

Struttura organizzativa: organi di indirizzo politico

Mandato amministrativo: 2019-2024 (**scadenza mandato: 9 giugno**)

Sindaco: Francesco PASINI INVERARDI

Giunta comunale, composta da:

Marta Orizio - Vice Sindaco e Assessore Servizi Sociali, Politiche giovanili e Tutela dell'ambiente

Paolo Bonardi - Assessore Lavori pubblici e manutenzione del patrimonio pubblico

Maddalena Pedroni - Assessore Pubblica istruzione, cultura e politiche per l'infanzia

Jacopo Inverardi - Assessore Promozione del territorio e sport

Consiglio comunale

Nominativo	Gruppo consiliare
Francesco PASINI INVERARDI SINDACO	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco
Marta ORIZIO	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco
Paolo BONARDI	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco

Maddalena PEDRONI	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco
Jacopo INVERARDI	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco
Moroni Paola	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco
Costa Aldo	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco
Ravarini Francesco	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco
Bizioli Chiara	Vivere Passirano-Camignone-Monterotondo Francesco Pasini Inverardi Sindaco
Raccagni Mariuccia	Alternativa per Passirano Camignone Monterotondo
Bono Gabriele	Alternativa per Passirano Camignone Monterotondo
Cordini Carlo	Alternativa per Passirano Camignone Monterotondo
Mingardi Daniele	Alternativa per Passirano Camignone Monterotondo

Personale

Dotazione organica e organigramma

Il concetto di dotazione organica è mutato in seguito alla riforma della pubblica Amministrazione, avvenuta ad opera della cd. “Legge Madia”. La legge delega 7 agosto 2015 n. 124, nello specifico all’ art. 17 comma 1 lett. q), ha previsto tra i vari criteri di indirizzo nella riforma del pubblico impiego il “progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità”. Questo principio di delega si è tradotto all’interno del decreto 75/2017 nell’articolo 4, che come gli altri interviene a modificare il testo unico del pubblico impiego, d.lgs. 165/2001. Il nuovo testo dell’art. 6 si presenta rinnovato sin dalla rubrica, che oggi è intitolata “Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale”. Scompare già dall’inizio il riferimento alle dotazioni organiche: una novità significativa, in qualche modo anche “culturale” rispetto ad un paradigma che ha caratterizzato da sempre l’organizzazione della Pubblica Amministrazione. È opportuno quindi rivedere brevemente i punti fondamentali di questo istituto come delineati fino ad oggi.

La dotazione organica, pur non esistendo una specifica fonte che ne istituisce la vigenza, ha sempre rappresentato il riferimento basilare per definire la quantificazione e la “mappatura” delle risorse umane necessarie per assolvere le funzioni dell’ente, con suddivisione per categoria e profili professionali, ed evidenziando la provvista di posti coperti e di quelli vacanti. La ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche era da svolgersi periodicamente e comunque a scadenza triennale, da parte dell’organo di vertice dell’Amministrazione. Nello specifico degli enti locali, lo stesso d.lgs. 267/2000 all’art. 89 comma 5 citava la dotazione organica quale strumento di espressione della propria autonomia normativa ed organizzativa, “nei soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio”: un auspicio piuttosto ottimistico, se si pensa ai numerosi limiti e vincoli che le superiori esigenze di finanza pubblica hanno posto all’attuazione delle politiche del personale negli enti locali. Nella previsione dei posti di organico, così come nella programmazione delle assunzioni, le amministrazioni hanno dovuto misurarsi con le diverse prescrizioni di

contenimento della spesa, primo fra tutti l'art. 1 comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006 che nelle sue varie declinazioni ha imposto da oltre un decennio precise limitazioni alla spesa di personale.

Questi limiti al nuovo reclutamento di personale, insieme alla naturale rigidità di uno strumento che le amministrazioni hanno molto spesso inteso – erroneamente – come una mappatura organizzativa statica e difficilmente adeguabile alla realtà, hanno fatto sì che il divario tra posti previsti per le funzioni da svolgere e posti effettivamente coperti diventasse via via più ampio.

La novella all' art. 6 del d.lgs. 165/2001 semplifica con decisione il primo comma. Al posto della dotazione organica, cioè di una quantificazione predeterminata di un numero di posti, subentra il sistema del "Piano annuale dei fabbisogni di personale" introdotto dal comma 2. Il piano deve essere attuato in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e delle performance, oltre che con le linee di indirizzo ministeriali relative. Il piano ha una valenza temporale triennale e deve essere comunque aggiornato annualmente, quindi con le stesse tempistiche "a scorrimento" degli altri strumenti di programmazione finanziaria e strategica.

Prima		Dopo	
POSTI COPERTI	+	POSTI COPERTI	-
Posizioni da coprire	+	Personale cessato	+
Posti vacanti	=	Personale assumibile	=
DOTAZIONE ORGANICA		PIANO FABBISOGNI DI PERSONALE	

Il nuovo Piano triennale dei fabbisogni di personale viene poi ad assorbire in modo integrale la programmazione triennale del personale prevista dall'art. 39 della legge n. 449/1997, secondo il quale "al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale". Non vi è stata un'abrogazione espressa di questa disposizione, né dell'art. 91 del TUEL che ne impone l'attuazione per gli enti locali, tuttavia è da ritenere che la quasi completa sovrapposizione dei due strumenti comporti l'abbandono del precedente modello di programmazione triennale del personale.

Annualmente l'Amministrazione Comunale provvede, nel rispetto delle suddette norme nonché di quelle di finanza pubblica, ad effettuare la programmazione triennale di fabbisogno del personale nonché alla ricognizione dell'assenza di eccedenze e sovrannumero.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 132 del 16 dicembre 2020 si è provveduto alla programmazione e all'approvazione del piano occupazionale 2021. Dopo anni di normative insensate, che consentivano percentuali di turnover ridicole, indipendentemente dalla spesa storica di ciascun ente, dalla sua realtà specifica, dal numero di abitanti, con il DL 34/2019 e il relativo DM attuativo, la spesa di personale ammissibile – e quindi le nuove assunzioni possibili – vengono ricalibrate sulle entrate correnti e, il riferimento alla spesa storica 2018 è volto soltanto a porre un limite all'incremento di spesa per il personale ammissibile ogni anno.

Da ultimo, non per importanza, preme sottolineare che il numero dei dipendenti in servizio presso il Comune di Passirano sia al di sotto della media nazionale, pertanto, risulta già difficile per il personale riuscire a coprire i servizi essenziali. Lo sforzo profuso dagli stessi è sempre notevole.

Si evidenziano, nelle pagine seguenti, alcuni dati relativi alla media abitanti/dipendenti dei Comuni, sia lombardi che dell'intero territorio nazionale.

I dipendenti del Comune di Passirano sono n. 24 senza contare il Segretario comunale. Rapportati al tempo di lavoro di ciascuno – alto è il numero dei dipendenti che prestano attività lavorativa a tempo parziale – 21,02.

Per essere in linea con la media lombarda del numero di dipendenti ogni 1000 abitanti per classe demografica di appartenenza, l'Ente dovrebbe avere 27,6 dipendenti.

Per essere in linea col dato nazionale complessivo 2017, non specifico per classe demografica, 43,8 dipendenti. I dati riferiti all'anno 2013 denotano una ancora maggiore virtuosità del Comune di Passirano per numero di dipendenti.

I dipendenti comunali nei comuni della Lombardia, 2017

	Dipendenti comunali	
	v.a.	Per 1.000 ab.
CLASSE DEMOGRAFICA		
0 - 1.000	1.093	7,34
1.001 - 3.000	3.383	4,21
3.001 - 5.000	3.802	3,88
5.001 - 10.000	7.481	3,95
10.001 - 20.000	7.392	4,45
20.001 - 50.000	8.619	4,90
> 50.000	23.699	9,17
Piccoli comuni	8.278	4,28
Comuni > 5.000	47.191	5,97
Lombardia	55.469	5,64
Italia	376.503	6,27
PROVINCIA		
Bergamo	4.606	4,21
Brescia	6.052	4,82
Como	3.029	5,20
Cremona	1.682	5,41
Lecco	1.502	4,52
Lodi	861	3,95
Mantova	1.845	4,97
Milano (Città metropolitana)	23.611	7,39
Monza e Brianza	4.092	4,69
Pavia	2.560	4,78
Sondrio	1.022	5,80
Varese	4.608	5,21
Lombardia	55.469	5,64
Italia	376.503	6,27

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati MEF ed Istat, 2019

ALLEGATI alla sezione:

- k. organigramma dell'ente
- l. declaratorie profili professionali CCNL 2019-2021

Uffici e servizi

- Segretaria comunale: Elisa CHIARI, titolare della sede di segreteria convenzionata di classe III Passirano-Zone, di cui capofila è il Comune di Passirano, che presta la propria attività al 56-44% tra i due Enti.
- Responsabili di Area: le aree, come risulta dall'organigramma (allegato K), sono quattro. I responsabili sono i seguenti:
 - o Polizia Locale: comando intercomunale Passirano-Castegnato-Paderno FC: Giacomo RAMPONI
 - o Affari generali: Roberta MANTEGARI;
 - o Area finanziaria: Giulia BONOMI;
 - o Area Tecnica: Ugo MESSALI;

AREA	SERVIZIO	UFFICI	ATTIVITA'	PERSONALE ASSEGNATO
Segretaria comunale	Personale	Personale	Organizzazione e reclutamento del personale Contrattazione decentrata integrativa	---
	Controlli interni	--	Controllo di regolarità Amministrativa e contabile	Responsabili di Area
	Prevenzione corruzione e trasparenza	--	Redazione e monitoraggio pianificazione in materia	Responsabili di Area
Polizia locale – Corpo intercomunale COMANDANTE Giacomo RAMPONI	Polizia locale	Polizia locale	Polizia stradale – polizia giudiziaria controllo del territorio prevenzione degli illeciti – sicurezza del cittadino	Piero TOSELLI Mara CITTADINI A rotazione personale del comando intercomunale
			Notifiche	=
			Gestione amministrativa dei servizi	Giovanni GELMINI Piero TOSELLI

Affari generali Responsabile P.O. Roberta MANTEGARI	Generali	Segreteria	Rapporti con organi istituzionali Predisposizione atti amministrativi e contratti Privacy Trasparenza Sito web e comunicazione	Stefania DOTTI Sostituta: Silvia VALLONCINI
		Protocollo – Archivio	Gestione documentale e archivistica	Bruna BORELLA Loredana CAPPELLO
		Messi notificatori	Notifiche	Bruna BORELLA
		URP	Centralino Informazioni e assistenza all'utenza	
	Demografici	Stato civile – anagrafe – elettorale	Tenuta registri stato civile e adempimenti connessi; Cittadinanza, nascita, matrimonio, morte, unioni civili, Gestione separazioni e divorzi Gestione residenze pratiche APR4 immigrazione, emigrazione, cambi interni; rilascio certificati; rilascio CIE; autentica di firme, fotografie e copie; rilascio autorizzazioni trasporto funebre, seppellimento, cremazione;	Milena ANTONINI Marilena FAVALLI

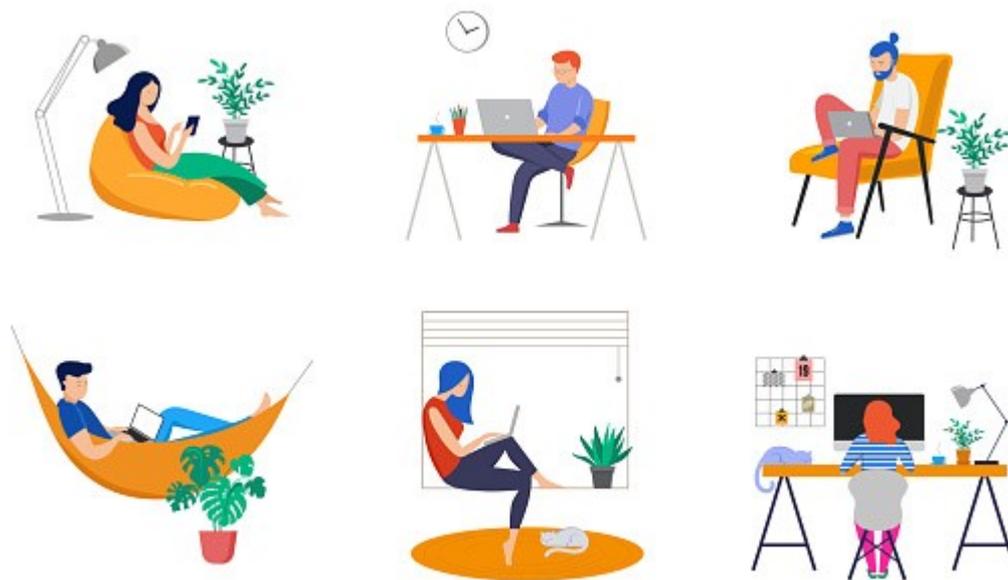
			<p>gestione AIRE;</p> <p>gestione statistica</p> <p>Servizio elettorale, tenuta liste, aggiornamento e adempimenti connessi</p>	
	Scolastici culturali e sport	<p>Pubblica Istruzione</p>	<p>Appalti servizi scolastici;</p> <p>Bandi e convenzioni;</p> <p>convenzioni con fondazioni per scuola infanzia e nidi</p> <p>Gestione iscrizione ai servizi scolastici, assistenza alle famiglie, rendicontazione e monitoraggio entrate;</p> <p>Predisposizione atti deliberativi e determinazioni di competenza</p>	<p>Flavia PARMA</p>
		<p>Cultura</p>	<p>Organizzazione e gestione eventi culturali</p> <p>Adesione ad iniziative culturali intercomunali</p> <p>Predisposizione atti deliberativi e determinazioni di competenza</p> <p>Aggiornamento social media e sito internet</p>	<p>Silvia VALLONCINI</p>
		<p>Sport e tempo libero</p>	<p>Collaborazione con gruppi e associazioni del territorio</p> <p>Pubblicizzazione sistema dote sport</p>	<p>SILVIA VALLONCINI</p>

			<p>Supporto per organizzazione eventi sportivi</p> <p>Gestione convenzioni e contributi ad associazioni</p> <p>Predisposizione atti deliberativi e determinazioni di competenza</p>	
		Servizi Sociali	<p>Servizio telesoccorso, pasti anziani, trasporto utenti;</p> <p>Inserimenti presso RSA, RSD, CDD, CSE;</p> <p>Nidi gratis</p> <p>Gestione rapporti con ufficio di Piano;</p> <p>Gestione documentazione ISEE per utenti;</p> <p>Gestione, redazione e pubblicazione Bandi;</p> <p>Progettazione</p> <p>Predisposizione atti deliberativi e determinazioni di competenza</p>	Roberta ANDREOLI
		Segretariato sociale	<p>Ricevimento utenti per problematiche socio-assistenziali;</p> <p>tutela minori;</p> <p>visite domiciliari per valutazione e organizzazione</p>	Annalisa PINELLI Stefano SIMONINI

			<p>interventi assistenziali;</p> <p>Reddito di cittadinanza e di emergenza;</p> <p>Relazioni;</p>	
<p>Economico finanziaria</p> <p>Giulia BONOMI</p>	Finanziari	Ragioneria	<p>Contabilità</p> <p>Gestione personale parte giuridica ed economica;</p> <p>Trattamenti fiscali del personale</p> <p>Assistenza per fondo risorse decentrate</p> <p>Gestione patrimonio beni mobili e inventario</p> <p>Organismi partecipati: piano razionalizzazione</p> <p>Contabilità economico patrimoniale</p> <p>Bilancio e rendiconto</p> <p>Predisposizione atti deliberativi e determinazioni di competenza</p> <p>Servizi Assicurativi</p>	<p>Marika ZANETTI</p> <p>Manuela ZANONI</p>
	Tributi e commercio	Tributi	<p>Regolamenti</p> <p>Gestione canoni ed entrate tributarie</p> <p>Accertamento riscossione</p> <p>Assistenza al contribuente</p> <p>Predisposizione atti deliberativi e</p>	<p>Annalisa AGNESI</p> <p>Marika ZANETTI</p> <p>Manuela ZANONI</p> <p>Veronica VERZELETTI</p>

			determinazioni di competenza	
		Commercio	Spettacoli viaggianti, fiere, mercati, SCIA commerciali	Annalisa AGNESI
		Economato		Marika ZANETTI
		CED		Annalisa AGNESI
Tecnica Ugo MESSALI	Lavori pubblici e manutenzioni	Opere pubbliche	Affidamenti, monitoraggio esecuzione contratti Predisposizione atti deliberativi e determinazioni di competenza	Barbara FRANCHI
		Manutenzioni	Affidamenti, monitoraggio, gestione rapporti, direzione lavori	Barbara FRANCHI
		Manutenzioni	Gestione territorio	Davide BERTANZETTI Claudio SOARDI
	Ecologia e Ambiente	Ambiente	Interventi prevenzione e mitigazione	Sara SOROSINA
		Igiene ambientale	Affidamento e monitoraggio servizio	Sara SOROSINA
	Edilizia privata Gestione del territorio	SUE	Pratiche edilizie SCIA CILA Permesso di costruire	Valentina BIANCHI
		SUAP		Sara SOROSINA
		Gestione del territorio	Pianificazione urbanistica	Valentina BIANCHI

3.3 ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO AGILE



PREMESSA:

Il **Lavoro agile** consiste in una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, stabilita mediante accordo tra le parti, fondata su un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione che consentano il collegamento con l'amministrazione comunale nel rispetto delle norme in materia di sicurezza e trattamento dei dati personali. La prestazione lavorativa è eseguita in parte presso un luogo collocato al di fuori delle sedi dell'Ente, entro i limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva (art. 18 comma 1 Legge 81/2017).

Il Comune di Passirano tramite il lavoro agile intende:

- 1) promuovere un'organizzazione del lavoro ispirata ai principi della flessibilità, dell'autonomia e della responsabilità;
- 2) favorire, attraverso lo sviluppo di una cultura gestionale orientata al risultato, un incremento di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa;
- 3) promuovere la diffusione di tecnologie e competenze digitali;
- 4) rafforzare le misure di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare dei dipendenti;
- 5) promuovere la mobilità sostenibile tramite la riduzione degli spostamenti casa-lavoro-casa, nell'ottica di una politica ambientale sensibile alla diminuzione del traffico urbano in termini di volumi e di percorrenze;
- 6) riprogettare gli spazi di lavoro in relazione alle specifiche attività oggetto del lavoro agile;
- 7) migliorare la performance individuale in termini di efficacia ed efficienza.

SOGGETTI E PROCESSI

Le attività che possono essere svolte in modalità agile, previa verifica da parte dei Responsabili di Settore, sono le seguenti:

- *Attività dello stato civile, servizi cimiteriali e della polizia mortuaria relativamente ai servizi di back-office;*
- *Attività dei servizi finanziari che possono essere svolte non in sede (ad esempio: elaborazione documenti contabili, scadenze fiscali, stipendi);*
- *Attività del protocollo comunale ad eccezione della protocollazione della posta cartacea;*
- *Attività della segreteria comunale relativamente ai compiti di back-office (ad esempio: pubblicazione atti amministrativi, convocazione commissioni, Giunta e Consiglio comunale);*
- *Attività dell'Ufficio tecnico limitatamente all'istruttoria delle pratiche che non richiedono lavoro in presenza (ad esempio: SUAP, SUED, appalti escluse le commissioni, statistiche, rendicontazione lavori pubblici).*

Pertanto il lavoro agile non potrà essere svolto per le seguenti attività:

- a) attività di front office;
- b) Attività domiciliari dell'assistente sociale;
- c) servizi di vigilanza della Polizia Locale;
- d) accertamenti e vigilanza dei cantieri da parte del personale dell'Area Tecnica;
- e) attività di notifica degli atti;
- f) attività di manutenzione edifici e territorio;
- g) Attività di coordinamento personale da parte dei Responsabili e della Segretaria, salvo casi di urgenza;
- h) Attività di assistenza domiciliare;
- i) attività che richiedono l'accesso all'archivio cartaceo documentale, oppure che richiedono l'uso di attrezzature presenti presso la sede comunale.

3. Il Lavoro Agile non si applica, altresì, ai turnisti e ai lavoratori che utilizzano strumenti non remotizzabili.

Prescrizioni per funzioni e servizi essenziali

Il comma 27 dell'art. 14 del DL 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge 122/2010) elenca le "funzioni fondamentali" dei comuni: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica. Le funzioni fondamentali del comune sono

riconosciute dalla Costituzione (art. 117 co. 2 lett. p). L'esercizio delle funzioni fondamentali concretizza lo svolgimento di compiti di interesse generale e di servizi di pubblica utilità incompressibili. Inoltre, vista la legge 146/1990 (il cui art. 1 individua i "servizi pubblici essenziali"), nonché il relativo Accordo collettivo nazionale del Comparto funzioni locali 19/9/2002, con specifico riferimento alla struttura organizzativa del comune, sono da ritenersi strettamente essenziali e di pubblica utilità i servizi seguenti: 1. stato civile e servizio elettorale; igiene, sanità ed attività assistenziali; attività di supporto ai servizi educativi, asilo nido (Area dei servizi alla persona); 2. tutela della libertà della persona, sicurezza pubblica, protezione civile (Area della polizia locale); 3. produzione e distribuzione di energia e beni di prima necessità, nonché gestione e manutenzione dei relativi impianti, limitatamente a quanto attiene alla sicurezza degli stessi; igiene, raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali (Area dei servizi tecnici); 4. servizi per il personale dipendente, per quanto concerne l'assistenza e la previdenza sociale, nonché gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti: i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario (Area dei servizi finanziari); Inoltre, a norma del regolamento UE 2016/679, deve ritenersi essenziale e di pubblica utilità l'attività di conservazione e tutela dei dati digitali detenuti e trattati dal comune (Area degli affari generali). Allo scopo di assicurare continuità nell'erogazione dei servizi essenziali e lo svolgimento delle funzioni fondamentali del comune, fatte salve le prescrizioni del Regolamento temporaneo per la disciplina dell'attività lavorativa in modalità agile (deliberazione n. 114/2021), il ricorso al lavoro agile dei dipendenti assegnati agli uffici che svolgono servizi essenziali e funzioni fondamentali, di norma, dovrebbe essere limitato a situazioni di "comprovata difficoltà familiare". Per tali uffici è possibile escludere del tutto il ricorso al lavoro agile (fatta eccezione per i "lavoratori fragili" di cui all'art. 1 della legge 68/1999 e smi).

CRITERI DI PRIORITA' PER L'ACCESSO AL LAVORO AGILE

L'accesso al lavoro agile deve essere concesso prioritariamente alle categorie disciplinate dalla legge; si è inoltre disposto che tale forma di esecuzione della prestazione lavorativa sia concessa in via prioritaria ai lavoratori che ne abbiano fatto richiesta e che appartengano alle seguenti categorie:

- a) lavoratori/trici residenti o domiciliati in comuni al di fuori di quello di Comune, tenuto conto della distanza tra la zona di residenza o di domicilio e la sede di lavoro;
- b) lavoratori/trici in particolari situazioni familiari e/o con figli minori di età.

MODALITA' ATTUATIVE

Il lavoro agile viene effettuato secondo le seguenti modalità attuative.

L'adesione al lavoro agile ha natura consensuale e volontaria ed è consentita a tutti i lavoratori, siano essi con rapporto di lavoro a tempo pieno o parziale e indipendentemente dal fatto che siano stati assunti con contratto a tempo indeterminato o determinato.

Il lavoro agile deve essere concesso dal Responsabile del Settore su specifica istanza del lavoratore ed è regolamentato da apposito accordo individuale la cui disciplina è contenuta nel Regolamento Comunale, approvato con deliberazione di Giunta comunale, che è stato adottato ai sensi dell'art. 63, comma 2 del CCNL 16.11.2022 in data 10 maggio 2023.

Il lavoro a distanza si effettuerà presso il domicilio del lavoratore; in tal caso il dipendente è tenuto ad accertare la presenza delle condizioni che garantiscono la sussistenza delle condizioni minime di tutela della salute e sicurezza del lavoratore nonché la piena operatività della dotazione informatica e ad adottare tutte le precauzioni e le misure necessarie e idonee a garantire la più assoluta riservatezza sui dati e sulle informazioni in possesso dell'ente che vengono trattate dal lavoratore stesso. L'ente consegna al lavoratore

una specifica informativa in materia di tutela della privacy, nonché l'informativa in materia di sicurezza sul lavoro.

Il Responsabile di Settore individuerà gli obiettivi da perseguire tramite il lavoro agile e verrà concertato con il lavoratore un apposito piano di monitoraggio settimanale in cui rendicontare e verificare l'attività svolta.

Dal 1° settembre 2022 i nominativi dei dipendenti per i quali sono attivati accordi di smart working devono essere comunicati in via telematica al ministero del Lavoro, insieme alla data di inizio e di cessazione delle prestazioni di lavoro in modalità agile, tramite le modalità individuate con il decreto del ministro del Lavoro 149 del 22 agosto 2022. Dal 15/12/2022 sono già disponibili i template in formato Excel per la compilazione dei relativi modelli di comunicazioni di lavoro agile; tale modalità prevede che gli enti comunichino in via telematica le informazioni relative ai lavoratori in caso di inizio, modifica o cessazione del periodo di lavoro agile.

In data 29 dicembre 2023, il Ministro per la pubblica Amministrazione Paolo ZANGRILLO, ha adottato una direttiva con la quale, in estrema sintesi, viene affermato che, in seguito al rientro dell'emergenza pandemica (avvenuto per OMS il 5 maggio 2023) il lavoro agile nella pubblica amministrazione deve essere regolato da accordi individuali e che l'ordinaria modalità di svolgimento della prestazione è quella in presenza. Tale direttiva trova già ampia applicazione nel Comune di Passirano e non necessita di ulteriori provvedimenti per essere attuata.

LIVELLO DI ATTUAZIONE E DI SVILUPPO DEL LAVORO AGILE

Il Comune di Passirano ha adottato il lavoro agile durante la pandemia da Covid-19; a regime l'Amministrazione Comunale intende comunque avvalersi di tale modalità di effettuazione della prestazione lavorativa per conseguire il miglioramento dei servizi pubblici e l'innovazione organizzativa garantendo, al contempo, l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro garantendo comunque sempre l'efficienza nei servizi all'utenza.

STRUMENTI DEL LAVORO AGILE

Per effettuare la prestazione lavorativa in modalità "lavoro agile", il dipendente si avvarrà della propria attrezzatura (a tal fine dovrà aver installato idoneo e recente antivirus) o di quella messa a disposizione dall'Amministrazione; il collegamento avverrà tramite VPN.

Per quanto riguarda la strumentazione necessaria per la connessione ai software necessari per lo svolgimento della prestazione lavorativa, il dipendente si impegna ad usare la propria personale attrezzatura.

Nel caso in cui il Comune metta a disposizione l'esigua attrezzatura aziendale, il dipendente si impegna a rispettare le norme di sicurezza e ad utilizzarle personalmente ed unicamente per uso lavorativo.

La manutenzione del computer portatile aziendale e dei relativi software è a carico del Comune.

Il lavoratore è tenuto ad utilizzare la strumentazione assegnata dall'Amministrazione esclusivamente per motivi inerenti al lavoro, a rispettare le norme di sicurezza, a non manomettere in alcun modo gli apparati e l'impianto generale, a non variare la configurazione della postazione di lavoro agile, sostituirla con altre apparecchiature o dispositivi tecnologici, utilizzare collegamenti alternativi o complementari.

Non può essere consentito ad altri l'utilizzo della strumentazione assegnata.

È vietato prelevare documenti informatici dell'ufficio dalle fonti messe a disposizione, e scaricarli/salvarli sul proprio PC.

Il collegamento alla VPN e l'accesso al sistema informatico comunale sono consentiti esclusivamente per motivi lavorativi.

PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL LAVORO AGILE

Sarebbe opportuno che l'Ente si dotasse di apposito Software per la verifica e il monitoraggio del collegamento dei dipendenti con il server dell'Ente e per la verifica del raggiungimento degli obiettivi di performance assegnati tramite il lavoro agile.

Condizioni tecnologiche, privacy e sicurezza:

Si deve, di norma, fornire il lavoratore di idonea dotazione tecnologica. In fase di prima applicazione e nelle more della dotazione da parte dell'amministrazione di idonea strumentazione, previo accordo con il datore di lavoro, verranno utilizzate le dotazioni tecnologiche del lavoratore che rispettino i requisiti di sicurezza.

Il dipendente è tenuto ad accertare la presenza delle condizioni minime di tutela della sua salute e sicurezza, la tutela e la sicurezza informatica, nonché la piena operatività della dotazione informatica, la sicurezza nella protezione dei dati e ad adottare tutte le precauzioni e le misure necessarie e idonee per garantire quanto sopra.

L'ente consegna al lavoratore una specifica informativa in materia di tutela della privacy, nonché l'informativa in materia di sicurezza sul lavoro.

Di seguito si elencano le condizioni di sicurezza per l'accesso da remoto, (a prescindere dal fatto che l'hardware sia fornito dall'Amministrazione o che sia personale):

- antivirus aggiornato e attivo (è funzionale quello integrato in Windows);
- firewall attivo, (è funzionale quello integrato in Windows);
- VPN scelta dall'Amministrazione, con password rilasciata dal responsabile informatico di adeguata sicurezza che dovrà essere conservata in luogo sicuro (non deve essere conservato sul PC da cui si esegue l'accesso);
- divieto di salvataggio della password di accesso alla VPN.

Se il dipendente è in possesso di un cellulare di servizio, deve essere prevista o consentita, nei servizi che lo richiedano, la possibilità di inoltrare le chiamate dall'interno telefonico del proprio ufficio sul cellulare di servizio.

In particolare, l'accesso alle risorse digitali ed alle applicazioni dell'amministrazione raggiungibili tramite la rete internet deve avvenire attraverso l'attivazione di una VPN (Virtual Private Network, una rete privata virtuale che garantisce privacy, anonimato e sicurezza) che garantisce l'accesso verso il firewall dell'ente, con garanzia della sicurezza della rete; successivamente, mediante l'applicazione di desktop remoto, si accede al personal computer assegnato e presente in ufficio.

La suddetta procedura consente di assicurare un livello di sicurezza e di protezione adeguato da accessi indesiderati e minacce provenienti dalla rete.

Inoltre, l'Amministrazione, dovrà prevedere sistemi gestionali e un sistema di protocollo raggiungibili da remoto per consentire la gestione in ingresso e in uscita di documenti e istanze, per la ricerca della documentazione, etc.

Fermo restando quanto indicato nei paragrafi precedenti, di norma non può essere utilizzata una utenza personale o domestica del dipendente per le ordinarie attività di servizio, salvo i casi preventivamente

verificati e autorizzati. In quest'ultima ipotesi, sono fornite dall'Amministrazione puntuali prescrizioni per garantire la sicurezza informatica.

Al livello di dotazione informatica, sarà necessario mettere a disposizione dei software per l'assistenza informatica a distanza, piattaforme per il lavoro collaborativo e, in taluni casi, dotazioni hardware, **oltre a garantire la gestione e il monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture**. In particolare, si dovranno necessariamente **prevedere**:

- un aumento del livello di sicurezza informatica del collegamento da remoto;
- un aumento della fornitura di strumenti di lavoro per gli Smart worker;
- un'implementazione della digitalizzazione dei procedimenti;
- l'acquisto di firme digitali;
- l'acquisto di licenze di applicativi di gestione per incident, change, patching, problem management;
- **adottare** tutte le misure necessarie per dotare l'amministrazione di una piattaforma digitale o di un cloud o di strumenti tecnologici idonei a garantire la più assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni che vengono trattate dal lavoratore nello svolgimento della prestazione in modalità agile. Gli accessi al firewall e ai PC assegnati potranno essere monitorati consultando i rispettivi file di log.

Occorrerà **assicurare** un costante e periodico monitoraggio da parte dei Responsabili mediante l'individuazione, concordata, delle fasce di rintracciabilità ed operatività giornaliera nel rispetto del diritto alla disconnessione e l'elaborazione da parte del dipendente di un report delle attività svolte, a cadenza mensile/settimanale, e **garantire** che la diversa modalità di svolgimento della prestazione lavorativa non pregiudichi l'erogazione ottimale dei servizi all'utenza, nonché le prospettive di sviluppo professionale del dipendente previste dalla legge e dalle disposizioni contrattuali.

4. Formazione.

Al fine di accompagnare il percorso di introduzione e consolidamento del lavoro agile, nell'ambito delle attività del piano della formazione è necessario siano previste specifiche iniziative formative per il personale che usufruisca di tale modalità di svolgimento della prestazione.

Dovrà innanzitutto essere verificato il livello delle competenze digitali dei dipendenti dei Settori potenzialmente interessati dal lavoro agile.

La formazione dovrà perseguire l'obiettivo di accompagnare il personale nell'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile, nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni. I percorsi formativi potranno, inoltre, riguardare gli specifici profili relativi alla salute e la sicurezza per lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dell'ambiente di lavoro

3.3 PROGRAMMAZIONE DEI FABBISOGNI DI PERSONALE

Premessa normativa e metodologica.

La programmazione dei fabbisogni di personale trova la sua base normativa in alcune disposizioni che vengono di seguito riportate.

Successivamente si provvederà all'analisi della consistenza del personale in servizio dell'Ente, alla verifica del contenimento della spesa di personale (già operata, peraltro, in sede di bilancio di previsione e di redazione del DUP), al calcolo delle facoltà assunzionali a tempo indeterminato dell'Ente e relativa programmazione di assunzioni e cessazioni, all'analisi delle facoltà assunzionali con contratti di lavoro flessibile, all'eventuale modifica di orario del personale in servizio, alla verifica dell'assenza di personale eccedente.

Con la programmazione si deve poter assicurare sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo la realizzazione degli obiettivi dell'Ente, i fabbisogni, le esigenze organizzative, ponendo altresì le basi per poter fruire di risorse umane adeguate al raggiungimento degli obiettivi medesimi. A tal fine, sono state raccolte le istanze dei Responsabili di Area e, previo confronto con la Giunta comunale, si è cercato di individuare le figure il cui inserimento nell'organico risulta più "urgente".

A parere di chi scrive la programmazione dei fabbisogni di personale, che necessita tuttora del parere del revisore dei conti dell'Ente, andrebbe slegata dal PIAO, essendo già inserita nel DUP; il rischio è quello del layers of bureaucracy di cui si è accennato nella parte iniziale del Piano.

Normativa di riferimento

- l'art. 89 del d.lgs. 18.08.2000 n. 267 prevede che gli enti locali provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa, con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti;
- l'art. 39, comma 1, della L. n. 449/1997 stabilisce che *"al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482"*;
- l'art. 91, comma 1, del D.lgs. n.267 del 18.08.2000, stabilisce che *"gli Enti Locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e del bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n.68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese di personale"*
- l'art. 1, comma 102, della legge 30.12.2004 n. 311 dispone che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, e all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30.03.2001 n. 165, e successive modificazioni, non ricomprese nell'elenco 1 allegato alla stessa legge, adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio del contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica
- l'art. 3, comma 10-bis, del D.L. n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, stabilisce che il rispetto degli adempimenti e prescrizioni in materia di assunzioni e di spesa di personale, come disciplinati dall'art. 3 del D.L. n. 90/2014, nonché delle prescrizioni di cui al comma 4 dell'art. 11 del medesimo decreto, deve essere certificato dal Revisore dei Conti nella relazione di accompagnamento alla delibera di approvazione del Bilancio annuale dell'ente;

Il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, testo unico pubblico impiego, prevede quanto segue:

- l'art. 2 il quale stabilisce che le amministrazioni pubbliche definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici;
- l'art. 4 che dispone che gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico amministrativo attraverso la definizione di obiettivi, programmi e direttive generali;
- l'art. 6, come modificato dal d.lgs. 25.05.2017 n. 75, ora rubricato "Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale" che prevede: *1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali. 2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente. 3. In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.*";
- il comma 5, del medesimo art. 6, come modificato dall' art. 35 del d.lgs. 27.10.2009 n. 150 che prevede, tra l'altro, che il provvedimento di programmazione del fabbisogno di personale è elaborato con il concorso dei competenti dirigenti, che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti;
- l'art. 33 come modificato dall'art.16, comma 1, della legge 183/2011, che statuisce: *"1. Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. 2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere. 3. La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare.*";
- l'art. 35, comma 4, che dispone che *"le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale deliberata ai sensi dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n.449, e successive modificazioni ed integrazioni"*;

3.3.1 Rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre 2022: Alla consistenza in termini quantitativi è accompagnata la descrizione del personale in servizio suddiviso in relazione ai profili professionali presenti:

- **SEGRETARIO COMUNALE:** n.1 SegretariA Comunale;

- **FUNZIONARI TITOLARI DI INCARICO DI ELEVATA Qualificazione. 4 come specificato in altre parti del piano**
 - Polizia Locale: comando intercomunale Passirano-Castegnato-Paderno FC: Giacomo RAMPONI
 - Affari generali: Roberta MANTEGARI;
 - Area finanziaria: Giulia BONOMI;
 - Area Tecnica: Ugo MESSALI;

DIPENDENTI⁷ (ex dotazione organica):

AREA	PROFILO PROFESSIONALE	AREA DELL'ENTE	TEMPO DI LAVORO
OPERATORI ESPERTI	Operatore amministrativo (<i>addetto ufficio socio culturale</i>)	AFFARI GENERALI	<i>Parziale</i> ⁸
ISTRUTTORI	Istruttore amministrativo scolastico	AFFARI GENERALI	<i>Pieno</i>
ISTRUTTORI	Istruttore socio-culturale	AFFARI GENERALI	<i>Parziale</i>
ISTRUTTORI	Istruttore amministrativo polivalente <i>Addetto ai servizi demografici</i>	AFFARI GENERALI	<i>Pieno</i>
OPERATORI ESPERTI	Operatore amministrativo (<i>addetto serv. Demografici</i>)	AFFARI GENERALI	<i>Parziale</i>
OPERATORI ESPERTI	Operatore amministrativo (<i>addetto gestione documentale</i>)	AFFARI GENERALI	<i>Pieno</i>
ISTRUTTORI	Istruttore amministrativo polivalente <i>Addetto alla segreteria</i>	AFFARI GENERALI	<i>Pieno</i>
OPERATORI ESPERTI	Operatore amministrativo (<i>addetto gestione documentale e messo comunale</i>)	AFFARI GENERALI	<i>Pieno</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario amministrativo polivalente	AFFARI GENERALI	<i>Pieno</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario Amministrativo - assistente sociale	AFFARI GENERALI	<i>Pieno</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario Amministrativo - assistente sociale	AFFARI GENERALI	<i>Parziale</i>
OPERATORI ESPERTI	Operatore amministrativo-contabile (<i>addetto tributi</i>)	FINANZIARIA	<i>Pieno</i>
ISTRUTTORI	Istruttore contabile-tributario	FINANZIARIA	<i>Parziale</i>
ISTRUTTORI	Istruttore giuridico contabile	FINANZIARIA	<i>Pieno</i>
ISTRUTTORI	Istruttore contabile	FINANZIARIA	<i>Parziale</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario contabile	FINANZIARIA	<i>Pieno</i>
OPERATORI ESPERTI	Operatore tecnico manutentivo specializzato	TECNICA	<i>Pieno</i>

⁷ Compresi i titolari di incarico di EQ di cui al precedente punto B

⁸ Prevista trasformazione a tempo pieno

OPERATORI ESPERTI	Operatore tecnico manutentivo specializzato	TECNICA	<i>Pieno</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario tecnico - edilizia e urbanistica	TECNICA	<i>Pieno</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario tecnico - lavori pubblici appalti manutenzioni	TECNICA	<i>Pieno</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario ambientale	TECNICA	<i>Parziale</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario tecnico polivalente	TECNICA	<i>Pieno</i>
ISTRUTTORI	Istruttore di Polizia Locale	POLIZIA LOCALE	<i>Parziale</i>
ISTRUTTORI	Agente di Polizia Locale	POLIZIA LOCALE	<i>Pieno</i>
ISTRUTTORI	Agente di Polizia Locale	POLIZIA LOCALE	<i>Pieno</i>
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	Funzionario di Polizia Locale	POLIZIA LOCALE	<i>Pieno</i>

.3.2 Verifica del contenimento della spesa di personale

Normativa: Art. 1, comma 557, 557-bis e 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296:

"Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.";

L'art. 7 comma 1 del DM 17 marzo 2020 "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.108 del 27 aprile 2020 prevede che *La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;*

Il limite risulta rispettato, per il dettaglio si rinvia al Documento Unico di Programmazione.

COSTO DEL PERSONALE € (da questionario Siquel)	Consuntivo 2011	Consuntivo 2012	Consuntivo 2013	Media del triennio
		684.566,71	668.419,43	664.184,44

COSTO DEL PERSONALE € <i>Al netto delle nuove assunzioni</i>	2024	2025	2026	Limite annuo da rispettare
		554.705,78	551.510,78	551.510,78

3.3.3 Programmazione strategica delle risorse umane

- **capacità assunzionale calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa:**

a.1) verifica degli spazi assunzionali a tempo indeterminato

Atteso che, in applicazione delle regole introdotte dall'articolo 33, comma 2, del d.l. 34/2019 convertito in legge 58/2019 e s.m.i., e del decreto ministeriale attuativo 17/03/2020, effettuato il calcolo degli spazi assunzionali disponibili con riferimento al rendiconto di gestione degli anni 2019, 2020 e 2021 per le entrate, al netto del FCDE dell'ultima delle tre annualità considerate, e dell'anno 2021 per la spesa di personale:

- Il Comune evidenzia un rapporto percentuale tra spesa del personale ed entrate, calcolate in accordo con le disposizioni di cui al citato DM, al 19,68%;
- Con riferimento alla classe demografica di appartenenza dell'ente, la percentuale prevista nel

decreto ministeriale attuativo in Tabella 1 è pari al 26,90% e quella prevista in Tabella 3 è pari al 30,90%;

- Il Comune si colloca pertanto entro la soglia più bassa, disponendo di un margine per capacità assunzionale aggiuntiva teorica rispetto a quella ordinaria, ex art. 4, comma 2, del d.m. 17 marzo 2020, da utilizzare per la programmazione dei fabbisogni del triennio 2024/2026, con riferimento all'annualità 2024, di Euro 192.403,64.
- il Comune non dispone di resti assunzionali dei 5 anni antecedenti al 2020, che alla luce dell'art. 5 comma 2 del d.m. 17 marzo 2020 e della Circolare interministeriale del 13 maggio 2020, potrebbero essere usati "in superamento" degli spazi individuati in applicazione della *Tabella 2* summenzionata, tenendo conto della nota prot. 12454/2020 del MEF - Ragioneria Generale dello Stato, che prevede che tali resti siano meramente *alternativi*, ove più favorevoli, agli spazi individuati applicando la Tabella 2 del d.m.;

Per il dettaglio del calcolo delle facoltà assunzionali si rimanda agli allegati prospetti. Allegati alla sezione:

m. Anno 2024;

n. anno 2025;

o. anno 2026;

a.2) assunzioni e cessazioni previste:

Acquisite e valutate le richieste dei Responsabili di Area sono state previste le seguenti assunzioni:

2024:

Area e profilo	Tempo di lavoro	Note
AREA AFFARI GENERALI operatore socio-culturale	100%	Prevista da metà ottobre 2023

Si tratta della trasformazione definitiva a tempo pieno di una dipendente, assunta con contratto a tempo parziale (88%), il 16 ottobre 2023.

L'art. 3 comma 101 della L. 24 dicembre 2007, n. 244, (legge finanziaria 2008) stabilisce che per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

Le assunzioni previste, al netto delle cessazioni, non comportano una spesa aggiuntiva di personale per l'Ente, come dettagliato nei prospetti allegati.

Allegati alla sezione

p. Elenco assunzioni previste;

q. elenco cessazioni previste;

Si conclude, pertanto, che:

- la programmazione dei fabbisogni risulta pienamente compatibile con la disponibilità concessa dal d.m. 17 marzo 2020;
- tale spesa risulta compatibile, alla luce dei dati previsionali disponibili, con il mantenimento del rispetto della "soglia", secondo il principio della sostenibilità finanziaria, anche nel corso delle annualità successive, oggetto della presente programmazione strategica, secondo il prospetto Allegato;
- i maggiori spazi assunzionali, concessi in applicazione del d.m. 17 marzo 2020, sono utilizzati, conformemente alla norma dell'articolo 33, comma 2, su richiamato, per assunzioni esclusivamente

a tempo indeterminato.

a.3) verifica del rispetto del tetto alla spesa per lavoro flessibile

Dato atto, inoltre, che la spesa di personale mediante forme di lavoro flessibile previste per l'anno 2023, derivante dalla presente programmazione dei fabbisogni di personale, è compatibile con il rispetto del dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, come segue:

Valore spesa per lavoro flessibile anno 2009: Euro Euro 13.264,00 € + 26.192,00€
Spesa per lavoro flessibile per l'anno 2023: //

Il valore limite di cui alla tabella precedente era stato ridotto con la stabilizzazione di un'unità di personale da assegnare all'area finanziaria, stabilizzazione avvenuta con dt. 197 del giorno 8 maggio 2018 sulla base di quanto previsto con la deliberazione di Giunta comunale n. 28 del 27 marzo 2018. Il personale assunto in esito a tale stabilizzazione è cessato nel corso del 2022. Si ritiene che il limite di cui all'anno 2009 sia da considerarsi ripristinato al valore originario, visto il quadro normativo mutato in tema di facoltà assunzionali che consente all'Ente un margine di incremento del personale nettamente maggiore rispetto a quello da sistema previgente, il quale teneva conto delle sole cessazioni per il calcolo degli spazi assunzionali.

Si ritiene utile prevedere assunzioni a tempo determinato per esigenze straordinarie e temporanee degli uffici senza darne puntualmente conto nella presente programmazione, purchè esse avvengano nel rispetto dei limiti anzidetti.

a.4) verifica dell'assenza di eccedenze di personale

Dato atto che l'ente ha effettuato la ricognizione delle eventuali eccedenze di personale, ai sensi dell'art. 33, comma 2, del d.lgs.165/2001, chiedendo ai Responsabili dei servizi di verificare l'eventuale eccedenza di personale. L'esito è stato negativo (in nessun Settore vi sono eccedenze di personale).

a.5) verifica del rispetto delle altre norme rilevanti ai fini della possibilità di assumere

Atteso che,

- ai sensi dell'art. 9, comma 1-quinquies, del d.l. 113/2016, convertito in legge 160/2016, l'ente ha rispettato i termini per l'approvazione di bilanci di previsione, rendiconti, bilancio consolidato ed ha inviato i relativi dati alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione;
- l'ente alla data odierna ottempera all'obbligo di certificazione dei crediti di cui all'art. 27, comma 9, lett. c), del D.L. 26/4/2014, n. 66 convertito nella legge 23/6/2014, n. 89 di integrazione dell'art. 9, comma 3-bis, del D.L. 29/11/2008, n. 185, convertito in L. 28/1/2009, n. 2;
- l'ente non si trova in condizioni strutturalmente deficitarie, ai sensi dell'art. 243 del d.lgs. 18/8/2000, n. 267, pertanto non è soggetto ai controlli centrali sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale;

si attesta che il Comune di Passirano, pertanto, non soggiace al divieto assoluto di procedere all'assunzione di personale.

2.3.37 certificazione del Revisore dei conti:

L'art. 3, comma 10-bis, del D.L. n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, stabilisce che il rispetto degli adempimenti e prescrizioni in materia di assunzioni e di spesa di personale, come disciplinati dall'art. 3 del D.L. n. 90/2014, nonché delle prescrizioni di cui al comma 4 dell'art. 11 del medesimo decreto, deve essere certificato dal Revisore dei Conti nella relazione di accompagnamento alla delibera di approvazione del Bilancio annuale dell'ente;

La presente Sezione di programmazione dei fabbisogni di personale è stata sottoposta in anticipo al Revisore dei conti per l'accertamento della conformità al rispetto del principio di contenimento della spesa di personale imposto dalla normativa vigente, nonché per l'asseverazione del rispetto pluriennale degli equilibri di bilancio ex art. 33, comma 2, del d.l. 34/2019 convertito in legge 58/2019, ottenendone parere positivo con Verbale assunto al protocollo dell'Ente al n.992 del 15.01.2024.

3.5 PIANO FORMATIVO DEL PERSONALE - ANNO 2024.

Premesso che:

- l'art. 7, comma 4, del D. Lgs. 165/2001 stabilisce che "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";
- il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 "Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'art. 11 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2019, n. 135", ha riordinato la normativa in materia di formazione del personale pubblico;

Considerato che la formazione del personale ha la finalità di favorire lo sviluppo delle risorse umane, in ragione dei cambiamenti organizzativi, normativi e culturali che nascono dalla spinta dei nuovi bisogni della comunità locale, valorizzando le risorse e le competenze personali, per ottenere, in parallelo, un efficace sviluppo organizzativo, appare di fondamentale importanza dettare alcune linee di indirizzo in materia di *"Piano Formativo del Personale"* con i seguenti obiettivi strategici:

- programmazione e gestione del bilancio – tributi locali;
- **syllabus per la p.a. – competenze digitali.** Il Comune di Passirano si è iscritto, prima che l'iscrizione divenisse obbligatoria, al sito omonimo, per garantire al proprio personale formazione in materia di competenze digitali.
- formazione in materia di spese del personale, fondo accessorio, CCDI;
- programmazione e rendicontazione delle opere pubbliche, con particolare riferimento al PNRR.
- procedure di gara e approfondimenti in merito al nuovo codice dei contratti;
- nuova normativa sulle semplificazioni edilizie;
- approfondimenti in merito alla gestione dei servizi demografici (anagrafe, stato civile elettorale...);
- formazione in materia di lavoro agile;
- privacy e protezione dei dati personali;

RESTA FERMA l'obbligatorietà degli incontri formativi in materia di:

- sicurezza sul lavoro;
- anticorruzione e trasparenza.

SEZIONE 4: MONITORAGGIO



La sezione indica gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti, delle sezioni precedenti, nonché i soggetti responsabili.

Il monitoraggio delle sottosezioni Valore pubblico e Performance si svolge attraverso le attività di verifica affidate al nucleo di valutazione, che verifica l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnala, anche su richiesta dei Responsabili di Settore, la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione.

Per quanto concerne il piano delle performance 2024-2026 si procederà con l'attività di verifica e monitoraggio, relativamente agli obiettivi ed indicatori della performance organizzativa e individuale.

Inoltre, si procederà al monitoraggio sull'organizzazione del lavoro agile.

Per quanto riguarda il monitoraggio della sottosezione rischi corruttivi e trasparenza si rimanda alle attività svolte dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e connesse alla predisposizione dei piani triennali ed alla relazione annuale, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, anche alla luce del PNA 2022.

Il monitoraggio del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ai sensi dell'art. 6, comma 3 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, nonché delle disposizioni di cui all'art. 9, del Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) sarà effettuato in forma singola.

- **sottosezioni "Valore pubblico" e "Performance"**: monitoraggio secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

- **sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza”**: monitoraggio secondo le modalità definite dall’ANAC. Si prevede altresì di effettuare il monitoraggio integrato delle varie sezioni del PIAO; secondo il PNA 2022, il monitoraggio integrato si aggiunge e non sostituisce quello delle singole sezioni di cui il PIAO si compone;
- il Nucleo di valutazione, ad oggi costituito dalla sola segretaria comunale, ai sensi dell’articolo 147 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, relativamente alla **Sezione “Organizzazione e capitale umano”**, effettua il monitoraggio con riferimento alla coerenza con gli obiettivi di performance.
