PIANO TRIENNALE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

(PTPCT)

TRIENNIO 2020- 2022

REVISIONE 2020

Sommario

PREFAZIONE AL PTPCT 2020-2022 DEL COMUNE DI GENOVA 6

Struttura del Piano 9

SEZIONE I - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 10

Premessa 10

Capo I - Analisi del contesto esterno 12

1. Il contesto normativo nazionale ed internazionale. 12

2. Contesto socio-economico 13

3. Contesto criminologico 16

Capo II - Analisi del contesto interno. Soggetti coinvolti nella attuazione delle misure di prevenzione della corruzione 20

1. Premessa 20

2. Soggetti coinvolti nell'elaborazione del PTPCT 21

3. I soggetti istituzionali 22

4. Ruolo del Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) secondo la normativa nazionale in materia e le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) 24

5. Struttura a supporto del RPCT 24

6. Ruolo dei Referenti in materia di anticorruzione e trasparenza (RAT) 25

7. Ruoli specifici 26

7.1 Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante ("RASA") 26

7.2 "Gestore" delle segnalazioni alla Unità di Informazione Finanziaria ai sensi del Decreto Ministero dell'Interno 25 settembre 2015 27

7.2.1 Procedura ai sensi del Decreto Ministero dell'Interno 25 settembre 2015..... 27

Capo III - Analisi del contesto interno. Mappatura dei processi. Valutazione, ponderazione e trattamento del rischio 30

1. Premessa. L'esperienza sviluppata negli anni precedenti. 30

2. Nuovo approccio metodologico conseguente alle novità introdotte dal PNA 2019 32

3. La rappresentazione dei processi 33

4. Criteri di valutazione del rischio 34

5. Misure trasversali 35

6. Integrazione con il sistema di controllo interno e Sistema di Valutazione dei Dirigenti 37

7. Ruolo del Nucleo di Valutazione 40

Capo IV: Particolari strumenti di attuazione del PTPCT e relativa disciplina 42

1. Codice di comportamento dei civici dipendenti 42

1.1 Applicazione dell'istituto della "rotazione straordinaria" *43*

1.2 Il pantouflage *44*

1.3 Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali *45*

1.4 Applicazione dell'art. 35 bis del D. Lgs. 165/2001 e s.m.i. *46*

1.5 Incarichi extra istituzionali conferiti a civici dipendenti *46*

1.6 Incarichi conferiti a soggetti esterni alla Civica Amministrazione *47*

1.7 Conflitto di interessi *48*

2. Rotazione del personale 49

3. Tutela del whistleblower 51

4. Formazione **54**

SEZIONE II -TRASPARENZA **57**

Premessa **57**

Capo I – PROFILI APPLICATIVI DELLE NORME IN MATERIA DI TRASPARENZA **58**

1. PNA 2019 e Linee guida ANAC in materia di pubblicazioni da effettuare nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito web istituzionale **58**

2. Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza **59**

3. La Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale **60**

4. Nuovo approccio operativo di ANAC e contributo da parte dell' Amministrazione **61**

5. Soggetti responsabili della pubblicazione dei dati **62**

6. Definizione dell'iter procedurale **63**

7. Usabilità dei dati **64**

8. Collegamento con il Piano della performance e con gli altri strumenti di programmazione **65**

9. ***Individuazione e modalità di coinvolgimento e di ascolto degli stakeholder*** ... **65**

10. Giornate della trasparenza **66**

11. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679) **66**

12. Sistema di monitoraggio interno sull'attuazione della presente Sezione **68**

Capo II – PROFILI APPLICATIVI DELLE NORME IN MATERIA DI ACCESSO CIVICO ... **69**

1. Accesso civico semplice, generalizzato e documentale secondo le Linee guida ANAC e le disposizioni del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione. **69**

2. Ruolo dei controinteressati nell'accesso civico generalizzato secondo il Ministero

per la semplificazione e la pubblica amministrazione **71**

3. Registro degli accessi **71**

PREFAZIONE AL PTPCT 2020-2022 DEL COMUNE DI GENOVA

"La lotta alla mafia dev'essere innanzitutto un movimento culturale che abitui tutti a sentire la bellezza del fresco profumo della libertà che si oppone al puzzo del compromesso morale, dell'indifferenza, della contiguità e quindi della complicità".

Paolo Borsellino

Questa frase è illuminante perché aiuta a ricondurre ad un contesto culturale anche il concetto di **lotta alla corruzione**.

La corruzione, se non combattuta adeguatamente, produce costi enormi in quanto destabilizza le principali regole dello Stato di diritto e del libero mercato, con particolare riferimento all'eguaglianza ed alla trasparenza dei meccanismi decisionali[1].

L'analisi a livello nazionale e internazionale del fenomeno ne conferma gli effetti negativi, in quanto la corruzione:

- sottrae cifre consistenti all'economia reale;
- mina la credibilità internazionale del Paese;
- disincentiva gli investimenti esteri;
- genera sprechi di denaro pubblico, per opere non necessarie e mancati efficientamenti;
- distorce il libero mercato e la concorrenza;
- determina un incremento dei fenomeni di usura;

[1] Si veda il Rapporto della Commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2012.

- causa il fallimento di imprese "sane", frenandone la competitività nonché gli investimenti in termini organizzativi;
- incide sui livelli occupazionali;
- non incentiva la ricerca e l'innovazione;
- si sviluppa parallelamente ad un incremento dei tempi burocratici e ad un rallentamento dei tempi di risposta da parte della Pubblica Amministrazione;
- annulla, con effetti devastanti, la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e compromette la coesione sociale;
- lede i principi di uguaglianza e giustizia sociale;
- condiziona il decisore pubblico;
- distorce gli esiti delle consultazioni elettorali;
- esercita un effetto di attrazione sul crimine organizzato, allettato dal quadro corruttivo generalizzato che contribuirà a sostenere in un circolo vizioso senza sbocchi.

La lotta alla corruzione deve partire da una sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto agli effetti nefasti del fenomeno, costruendo un patrimonio etico condiviso che passi, in primo luogo, attraverso la cultura della trasparenza, la conoscenza dei dati, la semplificazione e la standardizzazione dei processi amministrativi.

La diffusività e la sistematicità del fenomeno corruttivo impongono di elaborare ed implementare una politica di contrasto di tipo integrato e coordinato, affidata non solo allo strumento penale-repressivo, ma anche - e prima ancora – a misure di carattere extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo: una politica integrata, dunque, che oltre a rafforzare, pur sempre nel rispetto dei fondamentali principi garantistici e di tipicità propri del sistema penale, i rimedi di tipo repressivo, sia volta, in forma integrata, a potenziare strumenti di prevenzione volti a incidere sulle **occasioni della corruzione**[2].

Il problema, dunque, deve essere affrontato in termini sostanziali: in questo senso, il Comune di Genova intende porre in essere tutte le azioni previste dalla normativa nazionale in materia, da integrare tuttavia con momenti "operativi" di lavoro condiviso con altre Autorità.

Si intende pertanto agire sui seguenti due fronti:

- affinare le tecniche di prevenzione della corruzione diventando fautori, se non addirittura **capofila, di un modello condiviso con altre realtà territoriali e non**, che comprendano: Procura della Repubblica, Ministeri, Regione, Città Metropolitana, Comuni limitrofi, Comuni capoluogo delle Regioni confinanti;

[2] Si veda il Rapporto della Commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2012

- esaltare un disegno educativo complessivo che si fondi sulla integrazione tra Codice di Comportamento (strumento di disciplina rigorosamente normato) e Codice etico: nel momento in cui il dipendente, in qualità di cittadino, prende coscienza dei "macro-effetti" della corruzione in una **connotazione sociologica oltre che etica**, lo stesso è chiamato a dare un contributo al Paese nell'obiettivo di far regredire fenomeni negativi di *malamministrazione.*

L'obiettivo finale è pertanto quello di **migliorare le azioni complessive**, non semplicemente di "adempiere".

Solo così si potrà sperare di dare una risposta concreta alla seguente domanda:

> ***siamo disposti a tollerare ancora la diffusione della corruzione o intendiamo dare, ognuno, il proprio contributo mettendo a disposizione, nei rispettivi spazi di vita e di lavoro, azioni coerenti con un patrimonio di valori condiviso*****?**

Struttura del Piano

Il Comune di Genova adotta un unico Piano della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza, in cui la sezione relativa alla Trasparenza risulta chiaramente identificata, in ottemperanza a quanto previsto dai seguenti atti:

- D. Lgs. n.33/2013, come modificato dal D. Lgs. n.97/2016;
- Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito: ANAC) 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. n.33/2013 come modificato dal D. Lgs. 97/2016*";
- PNA 2019, approvato con Deliberazione ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019

Il presente Piano, pertanto, si articola in due Sezioni:

- Sezione prima: "Prevenzione della corruzione"

- Sezione seconda: "Trasparenza"

ed allegati.

SEZIONE I - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Premessa

Con la presente revisione del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), il Comune di Genova prende atto di quanto indicato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019, approvato con Deliberazione ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) costituisce atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Come previsto dall'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, ANAC fornisce alle Pubbliche Amministrazioni le indicazioni di base preordinate alla adozione dei rispettivi PTPCT, coordinando l'attuazione delle strategie connesse alla prevenzione ed al contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

Nel PNA 2019 il Consiglio dell'Autorità ha deciso di rivedere e consolidare in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori.

Con il nuovo PNA, pertanto, si intendono superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati, ricorrendo inoltre a rinvii continui a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso.

L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, sia chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione, **semplificando** tuttavia il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle Amministrazioni e di innalzare, nel contempo, il **livello di responsabilizzazione delle Pubbliche Amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali**.

Come enunciato dal PNA citato, *il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato"*.

Ciascuna Amministrazione ha il compito di valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprenda l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

L'Allegato 1) al PNA 2019 contiene le indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi e ad esse occorre fare riferimento ai fini dell'aggiornamento al presente PTPCT.

Si segnala che, al fine di acquisire tutti gli elementi utili all'aggiornamento del PTPCT attivando un efficace processo partecipativo, il Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) ha richiesto il contributo di tutti gli *stakeholder* attraverso un avviso pubblicato sul sito istituzionale, ad oggi non riscontrato. Analogo avviso è stato pubblicato anche sulla *intranet* aziendale.

Capo I - Analisi del contesto esterno

1. Il contesto normativo nazionale ed internazionale.

Il PNA 2019 conferma sostanzialmente la nozione di "corruzione" contenuta nella Circolare n. 1/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri e reiterata nei PNA che si sono succeduti dal 2013 ad oggi.

Il termine "corruzione" assume un'accezione ampia, comprendendo situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Pertanto, le situazioni rilevanti, nella prospettiva del PNA e dei piani di prevenzione della corruzione che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad adottare, sono più ampie delle fattispecie penalistiche.

Esse contemplano non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, previsti dal Libro II, Titolo II, Capo I del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – vengano in evidenza fenomeni di malfunzionamento dell'amministrazione determinati dall'esercizio a fini privati delle funzioni attribuite, oppure emergano forme d'inquinamento dell'azione amministrativa fuori dal contesto o dalla realtà dell'istituzione, sia che le condotte abbiano successo, sia qualora rimangano a livello di tentativo.

Già l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione sottolineava come il concetto di "*malamministrazione*" vada inteso come "*assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre cioè avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse*".

Di seguito, i contenuti e le raccomandazioni raccolte nel PNA 2019 sono strettamente correlati agli adempimenti derivanti da disposizioni sancite a livello internazionale. ANAC, infatti, prende parte alle attività svolte nelle sedi ONU, G20, OCSE, Consiglio d'Europa, Unione europea, da cui emergono "*a fianco dell'azione repressiva, importanti orientamenti e leve di tipo preventivo della corruzione*".

A livello europeo occorre richiamare i documenti di seguito indicati in via esemplificativa e non esaustiva:

- nell'ambito della cooperazione internazionale, l'*Addendum* al Rapporto di conformità sull'Italia per il primo e secondo ciclo di valutazione congiunti, adottato nel 2013 dal *Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)*, che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, "*affronta in modo specifico il tema della trasparenza e dell'accesso ai dati e documenti*

rilevanti dell'azione amministrativa negli enti locali, raccomandando l'apertura alle richieste di conoscenza dell'azione amministrativa di cittadini e portatori di interesse e una maggiore uniformità nell'applicazione delle norme in materia di trasparenza e accesso civico negli enti locali";

- nel contesto specifico dell'Unione europea, la Relazione della Commissione europea (*COM 2014, 38 final, ANNEX 12*), in cui "*si sottolinea la necessità che l'ordinamento italiano presidi in modo efficace gli enti locali e i livelli di governo territoriale attraverso misure per la prevenzione della corruzione che siano in grado di promuovere la trasparenza e di contrastare i conflitti di interesse, le infiltrazioni della criminalità organizzata, la corruzione e il malaffare, sia nelle cariche elettive sia nell'apparato amministrativo. Si raccomanda inoltre di garantire un quadro uniforme per i controlli e la verifica dell'uso delle risorse pubbliche a livello regionale e locale, soprattutto in materia di appalti pubblici*".

Come confermato dal PNA 2019, in linea generale *le Convenzioni internazionali promuovono, presso gli Stati che le firmano e ratificano, l'adozione, accanto a misure di rafforzamento della efficacia della repressione penale della corruzione, di misure di carattere preventivo, individuate secondo il metodo della determinazione, in rapporto ai contenuti e ai procedimenti di ciascuna delle decisioni pubbliche più rilevanti assunte, del rischio del verificarsi dei fenomeni corruttivi*. […] *Per essere efficace, la prevenzione della corruzione deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo.*

Le misure di tipo oggettivo *sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di precostituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.*

Le misure di carattere soggettivo *concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale ("reati contro la pubblica amministrazione") diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità)*

2. Contesto socio-economico

Per acquisire le informazioni utili a comprendere le dinamiche del rischio corruttivo all'interno di un'Amministrazione non si può prescindere da una disamina della realtà territoriale in cui essa si colloca.

Il Documento Unico di Programmazione del Comune di Genova ben rappresenta il quadro delle condizioni esterne dell'ente, in particolare sotto il profilo dello scenario economico generale e della situazione socio-economica del territorio, in una valutazione corrente e prospettica.

Il Comune di Genova si estende su una superficie complessiva di 240,29 kmq con una densità abitativa di 2.439,45 abitanti per kmq.

La fascia costiera, da Vesima a Nervi (Capolungo), è lunga circa 42 km.

Dall'analisi dei dati ISTAT risulta che, nell'anno 2017, nel Comune di Genova la superficie delle aree verdi (verde urbano e aree naturali protette) risultava pari a circa 66.824.000 mq, di cui il 94,4% costituito da aree naturali protette (63.101.947 mq), mentre il restante 5,6% è rappresentato dal verde urbano (3.721.664 mq).
La superficie di quest'ultimo comprende:

- le aree del "verde storico" e dei "grandi parchi urbani" (cioè le superfici a verde tutelate dal Codice dei beni culturali) per il 42,9%;
- le aree "verde attrezzato" per il 26,0%;
- i cimiteri per il 13,2%;
- le aree dell'"arredo urbano" per l'8,0%;
- il "verde incolto" per il 5,4%;
- i "giardini scolastici" per il 2,5%;
- gli orti botanici e quelli urbani per l'1,2%:
- le aree sportive all'aperto per lo 0,8%.

La Banca d'Italia ha rappresentato come, negli ultimi anni, l'economia ligure sia moderatamente cresciuta.

L'industria regionale ha conseguito un parziale recupero delle vendite, favorito dall'espansione delle esportazioni; anche il terziario ha riportato una crescita: i settori turistico e logistico-portuale hanno visto un incremento significativo.

È proseguita la difficile situazione dell'attività edilizia; nel mercato immobiliare è aumentato il numero delle compravendite.

Le condizioni del mercato del lavoro sono rimaste difficili, con un calo del numero di occupati e un miglioramento solo marginale del tasso di disoccupazione.

Gli effetti della ripresa si sono invece manifestati nel minore ricorso alla Cassa integrazione.

I consumi delle famiglie hanno segnato un leggero progresso, frenato però dalle condizioni del mercato del lavoro.

I finanziamenti al settore privato non finanziario hanno ristagnato risentendo dell'andamento di quelli alle imprese.

La spesa per investimenti non ha mostrato segnali di recupero.

Si individuano i seguenti spunti di riflessione:

- si conferma la lenta ripresa dell'imprenditoria genovese e ligure registrando nel primo semestre del 2018, a livello provinciale, un miglioramento della situazione per le imprese femminili;

- nel primo semestre 2018 sono diminuite notevolmente le ore autorizzate di cassa integrazione in via straordinaria;

- i dati relativi all'attività portuale evidenziano un significativo aumento del traffico di tutte le merci (+ 3,9%); il movimento *container* registra nei primi sei mesi del 2018, un incremento sia per quanto riguarda lo sbarco (+ 4,7%) che per l'imbarco (+ 5,1%);

- il traffico passeggeri registra nei primi nove mesi del 2018 un incremento del 3,6% dovuto sia all'aumento dei crocieristi (+ 8,1% - il dato comprende oltre ai passeggeri imbarcati e sbarcati anche quelli in transito) sia dei passeggeri dei traghetti (+2,2%);

- il turismo registra nel primo trimestre 2018 un incremento degli arrivi (+ 0,7% rispetto allo stesso periodo nel 2017) ma con andamenti differenziali per italiani e stranieri: per i primi si è registrata una diminuzione del 2,2%, mentre i secondi sono aumentati del 4%;

- in ripresa l'affluenza dei visitatori dei musei civici, particolarmente consistente nei mesi di aprile, maggio, giugno 2018 registrando un aumento (+ 30%) rispetto all'anno precedente;

- in calo nel 2018 l'affluenza dei visitatori dell'Acquario (-8,6%);

La presenza straniera nel territorio genovese è in aumento e nell'arco di un anno ha registrato un incremento di 1.700 unità (+ 3,1%).

Alla data del 31/3/2018 risultano risiedere a Genova 56.862 stranieri (27.640 maschi e 29.222 femmine).

Il dato statistico – pur parziale di dettaglio - conferma, quale comunità più numerosa, quella ecuadoriana (13.499 unità); seguono gli albanesi (5.946), i rumeni (5.269), i marocchini (4.250), i cinesi (2.542), i peruviani (2.193), gli ucraini (2098), i senegalesi (2.077), i nigeriani (1.631), i bengalesi (1.511) e i cingalesi (1.150).

L'Amministrazione sta pianificando ed attuando una serie di strategie atte a promuovere, coordinare e incrementare progetti innovativi di sviluppo economico ed alleanze tra attori locali ed esterni, al fine di avviare un processo di negoziazione continua e di effettivo partenariato, che conduca ad una crescita del tessuto socio-economico locale.

Nel giugno 2018 si è svolto il primo *Silver Economy Forum* che ha esplorato tutte le attività che possano contribuire allo sviluppo di questo nuovo *business* molto importante, poiché attrae attuali potenziali investitori anche stranieri e crea nuovi posti di lavoro.

Il Comune di Genova attua una serie di interventi di carattere sociale a favore degli stranieri e dell'immigrazione tramite l'Ufficio Cittadini Senza Territorio (UCST).
L'Ufficio si rivolge ai minori non accompagnati, adulti italiani e comunitari senza dimora, adulti stranieri non residenti e non domiciliati, vittime della tratta.

È in aumento la popolazione anziana: l'indice di vecchiaia (rapporto percentuale tra la popolazione in età 65 ed oltre e quella in età inferiore a 15 anni) registra un aumento a livello

comunale passando da 249,5 nel 2017 a 255,5 nel 2019.

Il Comune di Genova, nell'ambito delle politiche per gli anziani, persegue obiettivi di promozione della socializzazione quale misura di contrasto all'isolamento ed al disagio della terza e quarta età, dando significato e qualità al tempo anche attraverso iniziative mirate a favorire i rapporti inter-generazionali.

Il 6 dicembre 2017 è stata istituita nel Comune di Genova l'*Agenzia per la famiglia,* che ha il compito di promuovere il ruolo culturale, sociale, educativo ed economico della famiglia.
L'Agenzia fornisce supporto alle autorità istituzionali valutando l'impatto sulle famiglie delle politiche comunali, avanza proposte e rappresenta un punto di incontro per tutte le realtà che si occupano del tema.

Occorre puntualizzare che la tragedia del crollo del Ponte Morandi, avvenuta il 14 agosto 2018, ha fortemente condizionato la situazione socio-economica della città e continuerà a lungo a dispiegare i propri effetti.

Tale drammatico evento, oltre a provocare – come purtroppo noto – diverse vittime, ha colpito il principale collegamento stradale est-ovest in Liguria, l'unico di natura autostradale.

Oltre alle tragiche conseguenze sui soggetti coinvolti direttamente nella calamità, gli esiti del venir meno di questa infrastruttura sono ricollegabili al suo posizionamento in un territorio orograficamente ristretto ed alla vicinanza al principale porto italiano, che trae linfa, per oltre l'80 per cento della propria movimentazione di merci, dall'utilizzo della rete stradale.

Il Governo ha emanato, il 28 settembre 2018, il decreto legge n. 109 (cosiddetto decreto Genova), convertito in legge il successivo 16 novembre (legge n. 130 *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*").

L'intervento normativo da un lato ha stabilito una serie di stanziamenti, confermati e in parte potenziati nella successiva legge di bilancio per il 2019; dall'altro ha concesso deroghe procedurali agli atti del Commissario straordinario per la ricostruzione, al fine di accelerarne l'operato, prevedendo l'istituzione di zone con fiscalità di vantaggio (ZFU: Zona franca urbana) e di semplificazione logistica (ZLS: Zona logistica semplificata)[3].

3. Contesto criminologico

È importante aggiornare annualmente il livello di informazione sul contesto socio-territoriale, avvalendosi anche degli elementi messi a disposizione dagli organismi competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

In occasione della presente revisione del PTPC sono state esaminate le relazioni semestrali 2018 della Direzione Nazionale Antimafia.

[3] Fonte: Nota n. 7 – giugno 2019 Serie Economie regionali – Liguria, Banca d'Italia

Le relazioni evidenziano che, anche per il 2018, la Liguria è risultata una regione caratterizzata da una maggiore pervasività della *'ndrangheta* (rispetto alle altre similari organizzazioni criminali), i cui interessi si sono progressivamente ampliati spaziando dal traffico internazionale di stupefacenti, agli appalti pubblici, all'edilizia, allo smaltimento dei rifiuti, all'imprenditoria.

Gli scali marittimi liguri e principalmente quello del capoluogo, in virtù anche delle numerose linee commerciali che li collegano con i principali porti cinesi, del medio oriente e del nord Africa, rappresentano punti d'approdo strategici per i "carichi criminali" provenienti dalle rotte transoceaniche.

Gli stessi sono utilizzati dalle organizzazioni criminali per i loro traffici illeciti, come quello delle merci di contrabbando, dei manufatti recanti marchi di fabbrica contraffatti e degli stupefacenti.

L'utilizzo dei porti liguri, da parte della *'ndrangheta*, sembra in aumento sia per ragioni meramente logistiche (consentono una maggiore rapidità nello smistamento dei narcotici) che, verosimilmente, per una minor incisività dei controlli rispetto ad altri approdi, come ad esempio quello di Gioia Tauro (RC).

La provincia di Genova occupa una posizione geografica strategica nel Mediterraneo e si conferma quale crocevia di significative dinamiche criminali appartenenti a contesti associativi nazionali, sia per la riscontrata presenza di strutture della *'ndrangheta* (nel capoluogo e a Lavagna) che per l'esistenza di storici collegamenti con Cosa nostra e camorra.

Il porto di Genova, oltre ad essere un centro di grande e antica tradizione, è anche uno scalo di rilievo per il turismo e per il commercio. Pertanto, questa connotazione lo rende un punto strategico per il traffico internazionale degli stupefacenti, risultando uno dei luoghi preferiti dalla *'ndrangheta* per l'importazione della droga nel territorio italiano. Dal porto di Genova passa il 30% dell'eroina e della cocaina a livello nazionale.

Nell'anno 2018 in Liguria è stato sequestrato il 10,51% di tutta la cocaina sequestrata a livello nazionale, il 28,3% dell'eroina, l'1,63% di hashish e l'1,08 di marijuana, lo 0,23% di cannabis. Nell'area metropolitana di Genova è stato sequestrato il 77,02% di tutte le sostanze sequestrate a livello regionale.

Al fine di agevolare i propri traffici delittuosi, l'organizzazione mafiosa si avvale delle accertate presenze, negli spazi doganali, di soggetti collusi in grado di fornire supporto nelle fasi di transito e sdoganamento dei *container*.

Il porto è funzionale anche per gli altri tipi di traffici illeciti, tra i quali l'importazione della merce di contrabbando e dei manufatti con marchi di fabbrica contraffatti. La merce contraffatta o da contraffare proviene in gran parte dalla Cina e dall'India, mentre le etichette giungono dal Marocco e dalla Tunisia.

A questi si deve aggiungere anche la circolazione dei rifiuti pericolosi.

Nel capoluogo e in provincia operano anche organizzazioni criminali di matrice straniera.

Le attività info-investigative hanno dimostrato contatti tra le organizzazioni criminali nazionali e quelle straniere (albanese, rumena, sudamericana, cinese, magrebina e dell'area sub-sahariana). Le indagini hanno evidenziato che la collaborazione tra queste è per lo più

inquadrabile in una sorta di mutuo soccorso finalizzato all'approvvigionamento della droga, delle armi e della manovalanza per altre attività illecite.

Il quadro criminoso predetto è confermato dalle relazioni del I° e II° semestre 2017 della Direzione Nazionale Antimafia.

La situazione generale rilevata nel territorio ligure, nell'anno in esame, si presenta simile a quella già descritta nella relazione del precedente anno.

Si rileva l'esistenza di una struttura criminale denominata *Liguria*, con proiezioni anche nel basso Piemonte, operante attraverso almeno quattro locali, dislocate a Genova, Lavagna (GE), Ventimiglia (IM), e Sarzana (SP).

Tali organismi risultano coordinati tra loro e con il crimine reggino attraverso la *Camera di Controllo* regionale, una struttura intermedia di coordinamento strategico delle cellule *n'dranghetiste* operanti in Liguria, con sede a Genova. Le relazioni con gli organismi operanti in Costa Azzurra vengono invece intrattenute attraverso un'altra struttura, la *Camera di passaggio*, dislocata a Ventimiglia.

L'ambito d'azione delle cosche calabresi si rivolge verso l'infiltrazione del tessuto politico-amministrativo locale e dell'economia, senza tralasciare il traffico di stupefacenti, in particolare cocaina, favorito dalla presenza di importanti scali marittimi.

Il panorama criminale della provincia di Genova è stato caratterizzato da un caso di infiltrazione mafiosa nella pubblica amministrazione, seguito da una incisiva azione di contrasto. Ci si riferisce allo scioglimento del Comune di Lavagna nel marzo 2017, a seguito del coinvolgimento di funzionari dell'ente nell'indagine "*I Conti di Lavagna*".

Proprio con riferimento alla cellula criminale '*ndranghetista* attiva a Lavagna, nel febbraio 2018 i Carabinieri hanno tratto in arresto due soggetti trovati in possesso di un vero e proprio arsenale e ad uno dei due è stata altresì contestata la detenzione di circa 4 kg di hashish, mentre l'altro è risultato in rapporti con un'esponente di rilievo della famiglia Nucera Rodà.

Sul fronte del contrasto agli stupefacenti si segnalano i seguenti interventi delle Forze dell'Ordine:

- nel mese di aprile 2018 l'operazione denominata "*Taxi Driver*" si è conclusa con l'esecuzione, da parte dei Carabinieri, di un'ordinanza di custodia cautelare. L'indagine ha riguardato un'organizzazione criminale dedita allo spaccio di stupefacenti di cui facevano parte cittadini provenienti da Paesi dell'Africa Occidentale, ritenuta responsabile della vendita, su Genova, di consistenti partite di cocaina: lo stupefacente veniva consegnato agli acquirenti con la complicità di alcuni tassisti, che mettevano a disposizione le loro vetture per gli spostamenti degli spacciatori;

- nel mese di luglio 2018, nell'ambito dell'operazione "*Giardini Segreti2"*, la Polizia di Stato ha eseguito una misura cautelare nei confronti di 18 soggetti, smantellando un'associazione per delinquere operante in provincia di Vibo Valentia con ramificazioni a Genova, finalizzata alla produzione, coltivazione e vendita di sostanze stupefacenti, in particolare marijuana, facente capo al figlio di un elemento di vertice della cosca Mancuso; questi acquistava *on-line* i semi di cannabis tramite un sito *internet* riconducibile ad una società con sede legale a Genova.

In ordine ai traffici di droga, attraverso il porto del capoluogo, si menziona il maxi sequestro di

due tonnellate di cocaina provenienti dalla Colombia e dirette a Barcellona avvenuto il 31 gennaio 2019.

Sotto il profilo della prevenzione, il Prefetto di Genova ha adottato tre provvedimenti interdittivi antimafia nei confronti di alcune società operanti nell'area metropolitana di Genova. In due casi si è trattato di aziende attive nel settore del trasporto per conto terzi (anche in ambito portuale) risultate strettamente collegate ad affiliati di rilievo della principale cosca di *'ndrangheta* della piana di Gioia Tauro, quella dei Piromalli-Molè.

L'altro caso riguarda una s.r.l., con sede a Sampierdarena, che si occupa di sale giochi i cui dirigenti farebbero riferimento sia al gruppo camorristico delle "*Teste Matte*" che alla famiglia Fiandaca, emanazione genovese di "cosa nostra" siciliana.

Tra i provvedimenti, previsti dalle autorità di Polizia per combattere i traffici illegali, è contemplato l'incremento dell'utilizzo dei sistemi di scannerizzazione ed il potenziamento della videosorveglianza delle aree portuali attraverso circuiti integrati, nonchè l'implementazione di dispositivi per la lettura delle targhe dei veicoli, consentendo tra l'altro la creazione di "*black list*" di veicoli sospetti.

L'andamento della delittuosità nella Città Metropolitana di Genova e nel capoluogo è, inoltre, ben rappresentato dalla relazione al 6/4/2019 del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica che fa capo alla Prefettura di Genova – Ufficio Territoriale di Genova, allegata al presente PTPCT (Allegato 1).

Capo II - Analisi del contesto interno. Soggetti coinvolti nella attuazione delle misure di prevenzione della corruzione

1. Premessa

Il PNA 2019 conferma un principio consolidato su cui si fonda il sistema di prevenzione della corruzione, come introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 e s.m.i.: esso si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato".

Poiché ogni Amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali nonché in forza del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca, per l'elaborazione del PTPCT si deve tenere conto di tali fattori di contesto ed in tal senso è stato sviluppato il precedente Capo I.

Sotto il profilo dell'analisi del contesto interno, a cui il presente Capo è dedicato, il PNA 2019 suggerisce i principi guida a cui ogni Amministrazione deve attenersi nella progettazione ed attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo:

- ***principi strategici*: coinvolgimento degli organi di indirizzo; cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio; collaborazione tra Amministrazioni;**

- ***principi metodologici*: prevalenza della sostanza sulla forma; gradualità; selettività; integrazione;**

- ***principi finalistici*: effettività; orizzonte del valore pubblico.**

In sintesi, detti principi possono essere condensati nei seguenti punti:

- **L'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e fornire il proprio contributo anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole e che sia di reale supporto al Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT).**

- **La gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura. 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.**

- **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.**

- **Il processo di gestione del rischio 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.**

- **Le diverse fasi di gestione del rischio possono essere sviluppate seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente la rilevazione e l'analisi dei processi, nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.**

- **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*.**

- **La gestione del rischio va intesa come un processo dinamico, che si sviluppa attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure ed il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione, tendendo costantemente alla riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi, senza tuttavia generare ingiustificati oneri organizzativi.**

- **Il sistema di prevenzione della corruzione deve tendere a privilegiare misure specifiche che agiscano sulla semplificazione dei processi e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità e sulla "generazione di valore pubblico".**

2. Soggetti coinvolti nell'elaborazione del PTPCT

Richiamando testualmente il PNA 2019, occorre sottolineare come, nel processo di formazione ed attuazione del PTPCT, diverse siano le figure da coinvolgere con un ruolo attivo di proposta e attuazione.

Come noto, una responsabilità specifica è attribuita al RPCT dall'art. 1, co. 12, della legge n. 190/2012 e s.m.i.

Parallelamente, ciascun dipendente delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa deve mantenere un personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti, contribuendo a creare un tessuto culturale favorevole e consapevole alla prevenzione della corruzione.

Il presente PTPCT, a questo proposito, intende configurare chiaramente compiti e responsabilità dei soggetti interni all'Amministrazione, secondo un modello a rete in cui il RPCT possa esercitare una funzione efficace di programmazione, coinvolgimento e coordinamento.

3. I soggetti istituzionali

I soggetti istituzionali coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione all'interno dell'Amministrazione sono i seguenti:

a) Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), individuato nel Segretario Generale **avv. Pasquale Criscuolo**, a cui compete:
- proporre il PTPCT ed i suoi aggiornamenti periodici;
- monitorare le misure previste dal Piano;
- vigilare sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità;
- elaborare una relazione annuale sull'attività svolta, assicurandone la pubblicazione secondo le prescrizioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

b) Giunta Comunale, quale organo di indirizzo politico, a cui compete, dopo che il Sindaco ha provveduto a designare il RPCT:
- approvare il Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza (PTPCT);
- adottare tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che sono direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

c) Tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza, ai quali compete:
- svolgere attività informativa nei confronti del RPCT, fermi restando gli obblighi di informazione nei confronti dell'Autorità Giudiziaria;
- partecipare al processo di gestione del rischio;
- proporre misure di prevenzione;
- assicurare l'osservanza del codice di comportamento e verificare le ipotesi di violazione;
- adottare le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, e, nei limiti delle proprie attribuzioni, la rotazione del personale;
- osservare le misure contenute nel PTPCT.

d) Nucleo di Valutazione, a cui compete:
- la partecipazione al processo di gestione del rischio;
- lo svolgimento di funzioni proprie in materia di trasparenza amministrativa;
- esprimere parere obbligatorio sul codice di comportamento.

e) Direzione Sviluppo del Personale e Formazione che:
- svolge i procedimenti disciplinari di competenza;
- informa l'Autorità Giudiziaria per quanto di competenza;
- propone al RPCT gli aggiornamenti al codice di comportamento.

f) Responsabile Transizione Digitale (RTD), a cui competono tutti i poteri di impulso e coordinamento finalizzati alla piena transizione verso la modalità operativa digitale, ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale, con particolare riferimento al processo di integrazione ed interoperabilità tra i sistemi, i servizi e i dati dell'Ente;

g) **Responsabile Protezione dei Dati (RPD), a cui compete una azione di supporto al RPCT per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali in relazione agli adempimenti in materia di trasparenza, obblighi di pubblicazione ed accesso civico**;

h) Tutti i dipendenti dell'ente, i quali:
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- partecipano alle iniziative formative in materia;
- osservano le misure del PTPCT;
- segnalano situazioni al proprio dirigente, anche avvalendosi degli strumenti a tutela del "dipendente pubblico che segnala illeciti" (*whistleblower*);

i) i Referenti Anticorruzione e Trasparenza[4];

j) I collaboratori a qualsiasi titolo della Civica Amministrazione, i quali sono tenuti a:
- osservare le misure contenute nel PTPCT;
- segnalare situazioni di illecito.
-

In coerenza con quanto previsto dal PNA 2019, il presente PTPCT intende:

- **individuare e programmare le misure di prevenzione del rischio corruttivo in termini di precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti, anche ai fini della responsabilità dirigenziale;**

- **superare, nel processo di gestione del rischio, la logica del mero adempimento, progettando le azioni non in modo formalistico ma sostanziale;**

- **introdurre obiettivi consistenti nel più rigoroso rispetto dei doveri del Codice di comportamento, nonché verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari;**

- **favorire il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi inclusi gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) ampliando la condivisione dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'Amministrazione.**

Il coinvolgimento dei dipendenti va assicurato in termini di partecipazione attiva al lavoro di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi, ricordando costantemente che l'art. 8 del D.P.R. 62/2013 prevede il dovere, in capo a tutti i dipendenti, di prestare la propria collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT.

La violazione da parte dei dipendenti dell'Amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare ai sensi dell'art. 1 c. 14 della legge n. 190/2012 e s.m.i. e da ciò deriva l'obbligo, in capo ai dirigenti, di avviare gli eventuali procedimenti disciplinari ai sensi all'art. 55-sexies, co. 3, del d.lgs. 165/2001 e s.m.i..

A questo proposito è programmata l'integrazione del Codice di comportamento dell'Ente, che dovrà prevedere sanzioni puntuali e specifiche in caso di violazione del medesimo.

[4] Si rinvia a par. 6

4. Ruolo del Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) secondo la normativa nazionale in materia e le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Alla luce della disciplina introdotta dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n.97 e dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50 e s.m.i. risulta sostanzialmente rafforzato il ruolo del RPCT.

Il D.Lgs. n.97/2016, modificando ed integrando il D. Lgs. n.33/2013 in materia di trasparenza e la legge n.190/2012, unifica in capo a un unico soggetto l'incarico di RPCT (scelta già comunque in precedenza operata dal Comune di Genova) e prevede che allo stesso vengano riconosciute funzioni idonee a garantire lo svolgimento dell'incarico *con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative*.

Occorre tenere conto delle indicazioni da parte di ANAC sulla figura del RPCT, con particolare riferimento alla Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 (a cui peraltro il PNA 2019 fa costante rinvio), laddove si osserva che *il cardine dei poteri del RPCT è centrato proprio sul prevenire la corruzione – ossia sulla adeguata predisposizione degli strumenti interni all'amministrazione (PTPCT e relative misure di prevenzione ivi compresa la trasparenza) per il contrasto dell'insorgenza di fenomeni corruttivi, intesi in senso ampio, e sulla verifica che ad essi sia stata data attuazione effettiva* – e che *i poteri di controllo e di verifica di quanto avviene nell'amministrazione sono funzionali a tale obiettivo*.

ANAC evidenzia, altresì, come dalla lettura delle norme possa desumersi il principio di carattere generale secondo cui *non spetta al RPCT l'accertamento di responsabilità (e quindi la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione), qualunque natura esse abbiano. Al riguardo, il RPCT è tenuto a fare riferimento agli organi preposti appositamente sia all'interno dell'amministrazione che all'esterno, valorizzando così un modello di poteri del RPCT strettamente connessi, e non sovrapponibili, con quello di altri soggetti che hanno specifici poteri e responsabilità sul buon andamento dell'attività amministrativa nonché sull'accertamento di responsabilità*.

Il RPTC, in quanto Segretario Generale, per il Comune di Genova è anche responsabile del controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti ai sensi dell'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i.

In conformità a quanto previsto dal PNA 2019, si evidenzia come, nella scelta del soggetto a cui attribuire il ruolo di RPCT, l'Amministrazione si sia sempre orientata su figure in grado di garantire la buona immagine ed il decoro dell'Ente, sia nell'interesse di quest'ultimo che a tutela del prestigio e dell'autorevolezza dello stesso RPCT.

5. Struttura a supporto del RPCT

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 277 in data 23/11/2017 è stata istituita la posizione dirigenziale di staff, in capo al Segretario Generale, denominata "*Prevenzione della corruzione e trasparenza*", attualmente presieduta da un Dirigente *ad interim*.

Ad essa afferisce *l'Ufficio Unico per il controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti, la prevenzione della corruzione e l'attuazione della trasparenza* (di seguito *Ufficio Unico*), già istituito con provvedimento del Sindaco n. 120/2013, composto da un funzionario - responsabile delle tre linee di attività - con posizione di Alta Professionalità e da un funzionario operativo sui controlli successivi di regolarità amministrativa.

A quest'ultimo proposito vale la pena di ricordare che il D.L. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, ha delineato il sistema complessivo dei controlli interni già previsto dal testo unico degli Enti locali, precisandone con maggiore rigore i contorni, le caratteristiche ed i contenuti, nonchè demandando all'autonomia regolamentare degli enti la definizione delle loro concrete modalità di esercizio.

Con particolare riguardo al controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti, affidato per legge al Segretario Generale, la Civica Amministrazione ne ha dunque disciplinato le modalità di esercizio, in conformità ai parametri dettati dall'art. 147 bis del D. Lgs. n. 267/2000 nella nuova formulazione, con il regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 4/2013.

I motivi sui quali si fonda l'opzione che ha privilegiato l'istituzione di un *Ufficio Unico* sulle tre linee di attività (prevenzione della corruzione, trasparenza, controlli successivi di regolarità amministrativa) risiedono nell'intento di ottenere benèfici effetti in termini di economie di scala a livello organizzativo e di ottimizzazione delle risorse.

A tali considerazioni si aggiunge un altro fondamentale fattore, a favore della soluzione prescelta, che deriva dalla convinzione che esista un rapporto dinamico di stretta complementarietà tra la funzione di presidio della legittimità dell'azione amministrativa e quella di prevenzione del fenomeno della corruzione ed in generale dell'illegalità.

Infatti il rispetto delle regole e il perseguimento di un elevato livello di legalità dell'azione amministrativa costituiscono in sé strumenti di prevenzione, in quanto contrastano la formazione di un *humus* favorevole all'attecchimento ed allo sviluppo di fatti corruttivi o comunque illeciti. Sotto altro aspetto, l'esistenza di aree c.d. "sensibili", in quanto oggettivamente esposte ad un più alto rischio di corruzione, richiede un maggiore presidio e quindi una particolare attenzione da parte del personale assegnato a tali funzioni ed un più elevato livello di controllo.

La scelta di costituire un *Ufficio Unico* pertanto, persegue non solo finalità di ottimizzazione delle risorse occorrenti per un supporto alla triplice funzione assegnata ad un unico soggetto responsabile, ma risponde anche a criteri di razionalità, facilitando un processo di alimentazione reciproca e di osmosi tra le tre tipologie di attività.

6. Ruolo dei Referenti in materia di anticorruzione e trasparenza (RAT)

Il PNA 2019 fa riferimento ad un processo di gestione del rischio corruttivo sviluppato secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisca il continuo miglioramento. In ogni sua ripartenza, il ciclo deve tenere conto, in un'ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata ed adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

In coerenza con il quadro descritto, nell'ambito di ciascuna Direzione e, ove possibile in base alle rispettive dimensioni, di ciascun Settore sono stati individuati i Referenti in materia di Anticorruzione e Trasparenza (RAT).

In capo a queste figure si è consolidata una funzione fondamentale, in quanto costituiscono il nucleo operativo con il quale l'Ufficio Unico si relaziona, al fine di acquisire tutte le informazioni utili a monitorare processi, aree di rischio, misure di prevenzione e stato di loro attuazione, adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il livello di partecipazione del nucleo dei Referenti è ormai costante, ma è obiettivo del RPCT potenziare la funzione di raccordo con le rispettive strutture di appartenenza, per favorirne il ruolo propositivo nello sviluppo di processi di autoanalisi organizzativa adeguati a comprendere e dettagliare la realtà gestionale dell'ente.

Attraverso incontri periodici con i Referenti, il RPCT intende condividere i flussi informativi dai medesimi alimentati, al fine di verificare l'efficacia delle misure di prevenzione del rischio corruttivo e valutare, conseguentemente, l'eventuale necessità di apportare correttivi.

Il ruolo dei Referenti consente di dare attuazione al monitoraggio del PTPCT e di svolgere un esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

In questo senso giova citare testualmente il PNA 2019, il quale prevede che tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (e questo è il caso specifico dei Referenti) *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*.

7. Ruoli specifici

7.1 Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante ("RASA")

Il Comunicato del Presidente ANAC del 20 dicembre 2017 richiama l'obbligo, in capo ad ogni stazione appaltante, di individuare la figura del RASA (Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante).

Per il Comune di Genova detto ruolo è rivestito dal Direttore *ad interim* della Stazione Unica Appaltante **dott. Gianluca Bisso**.

7.2 "Gestore" delle segnalazioni alla Unità di Informazione Finanziaria ai sensi del Decreto Ministero dell'Interno 25 settembre 2015

Con il presente Piano viene attribuito al RPCT **avv. Pasquale Criscuolo** anche il ruolo di *Gestore* nell'ambito delle misure per prevenire, contrastare e reprimere il riciclaggio ed il terrorismo, ai sensi del Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015 (*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*).

Di seguito vengono fornite le linee di indirizzo per l'attuazione delle procedure interne di valutazione, individuate ai sensi dell'art. 6 del citato D.M. del 2015, idonee a garantire:

- l'efficacia della rilevazione delle operazioni sospette;
- la tempestività della segnalazione alla Unità di Informazione Finanziaria (*U.I.F.*);
- la massima riservatezza dei soggetti coinvolti nell'effettuazione della segnalazione stessa;
- l'omogeneità dei comportamenti.

7.2.1 Procedura ai sensi del Decreto Ministero dell'Interno 25 settembre 2015

Il soggetto *Gestore* è delegato a valutare e trasmettere le comunicazioni alla *U.I.F.* ai sensi dell'art. 6 comma 4 del D.M. 25/9/2015.

Il *Gestore* tiene conto delle istruzioni emesse dalla *U.I.F.* in data 23 aprile 2018 in merito ai seguenti punti:

a. comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici dell'ente;

b. modalità e contenuto delle comunicazioni;

c. indicatori di anomalia connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione;

d. indicatori di anomalia connessi con le modalità (di richiesta o esecuzione) delle operazioni;

e. indicatori specifici per settore di attività (appalti e contratti pubblici, finanziamenti pubblici, immobili e commercio).

I Dirigenti hanno l'obbligo di segnalare tempestivamente in forma scritta, anche via *mail*, al *Gestore* il riscontro di indicatori di anomalia come previsti dal citato D.M. e di fornire tutte le informazioni e tutti i documenti utili a consentire al *Gestore* stesso una adeguata istruttoria.

Una volta ricevuta la segnalazione da parte del singolo dirigente, il *Gestore*, a seguito di apposita istruttoria, decide di archiviare la pratica o, nel caso in cui sussistano fondati motivi alla luce degli approfondimenti effettuati, di inoltrare senza ritardo la comunicazione di operazione sospetta alla UIF (attraverso il portale INFOSTAT-UIF della Banca d'Italia, secondo le modalità di accreditamento previste).

Le segnalazioni possono essere inoltrate da ogni dipendente al proprio superiore gerarchico o direttamente al *Gestore*.
In caso di inoltro diretto al *Gestore* dovrà essere utilizzata la modalità di invio delle comunicazioni prevista per il *Whistleblower*.
Deve essere comunque garantito, nel flusso delle comunicazioni, il rispetto della riservatezza dei soggetti coinvolti e comunque della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Nel mese di novembre 2019 sono stati avviati contatti con il Comune di Milano al fine di perfezionare, entro i primi mesi del 2020, un protocollo di intesa con il quale le due parti intendono impegnarsi, secondo i rispettivi ambiti istituzionali di competenza e nel limite delle risorse disponibili, a:

a. sviluppare congiuntamente attività miranti a promuovere iniziative di mutuo interesse tese al contrasto dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;

b. attivare sinergie utili ad implementare e diffondere un sistema operativo efficiente e coordinato con le indicazioni fornite, a livello nazionale, dalla Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia *(U.I.F.)*

c. favorire il raffronto tra discipline complementari per l'integrazione dei saperi e delle conoscenze tecnico-giuridiche sugli argomenti in questione, anche istituendo tavoli di confronto con altri Enti e soggetti competenti in materia;

d. promuovere la comprensione, la raccolta e lo studio di dati qualitativi e quantitativi inerenti alla evoluzione dei fenomeni connessi al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, anche attraverso l'impiego di servizi statistici;

e. promuovere la sensibilizzazione degli operatori e degli utenti sul tema, secondo i rispettivi ambiti istituzionali di competenza e le proprie disponibilità;

f. strutturare una offerta formativa anche condivisa, finalizzata a rendere adeguatamente competenti i dipendenti su tre livelli e precisamente attraverso:

- una formazione diffusa destinata a fornire a tutti gli operatori, indipendentemente dalle specifiche competenze, le conoscenze di base sull'argomento, al fine di consentire ad ogni dipendente di individuare i "fattori sintomo" o di "innesco" di "crimine potenziale" che, pur non incidendo sulla legittimità delle singole procedure, deve costituire tuttavia oggetto di attenzione;

- alcuni tavoli di lavoro specifici per settori considerati "a rischio" dalla normativa nazionale in materia;

- iniziative mirate a formare alcune figure professionalmente identificate come "analisti" che rappresentino il punto di collegamento operativo con *U.I.F.*

Capo III - Analisi del contesto interno. Mappatura dei processi. Valutazione, ponderazione e trattamento del rischio

1. Premessa. L'esperienza sviluppata negli anni precedenti.

Il primo "piano di lavoro" sul quale si è sostanzialmente sperimentata l'attività di collaborazione tra *Ufficio Unico* e nucleo operativo dei Referenti è stato rappresentato dalla mappatura dei procedimenti in relazione ai processi a rischio.

Secondo quanto indicato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, l'analisi del contesto interno deve assumere, quale punto di partenza, *gli aspetti legati all'organizzazione ed alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione*, con l'obiettivo ultimo di una analisi complessiva di tutta l'attività svolta, in particolare attraverso *la mappatura dei processi, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi*.

Il citato Aggiornamento 2015 al PNA sottolinea come, pur nella diversità tra il concetto di processo e quello di procedimento amministrativo, essi tuttavia non siano tra loro incompatibili: *"la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi".*

La mappatura dei procedimenti amministrativi gestiti dal Comune di Genova e disciplinati ai sensi della legge n.241/1990 e s.m.i. è stata completata a fine 2015 ed aggiornata nel primo semestre 2016.

Parallelamente alla complessa operazione di mappatura dei procedimenti amministrativi, a partire dal 2014 è stato intrapreso un lavoro di individuazione di misure di prevenzione rispondenti alla specificità dei processi – e dei rischi di corruzione – collegati ai provvedimenti amministrativi rientranti nelle Aree C e D (provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari) considerate dal PNA quali aree di rischio comuni ed obbligatorie per tutte le pubbliche amministrazioni.

Questa attività, realizzata in collaborazione tra la Segreteria Generale ed il gruppo dei "Referenti di Direzione" appositamente costituito, si è sviluppata attraverso diverse fasi:

1) identificazione, a cura di ciascun Referente, dei "provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari" affidati alla responsabilità delle strutture afferenti alla propria Direzione di appartenenza;

2) indicazione, a cura dei Referenti, sulla base di una scheda-tipo fornita dalla Segreteria Generale, di dati del processo relativo a ciascun provvedimento, rilevanti ai fini della determinazione del livello di rischio;

3) determinazione, a cura della Segreteria Generale e previo confronto con i Referenti, del coefficiente di rischio di ogni processo considerato, in base ai parametri forniti dal PNA

2013;

4) identificazione, a cura dei Referenti, di rischi specifici insiti nelle attività di processo, contestualizzate con riguardo all'attuale situazione ambientale esterna ed interna, e di eventuali possibili misure di contrasto.

Nel corso del 2015, è stata sviluppata, sempre in collaborazione con i Referenti di Direzione, la mappatura dei processi riconducibili ad un'Area ulteriore, individuata nel Piano 2015 come "Area E – Provvedimenti restrittivi della sfera giuridica dei destinatari", previa adeguata iniziativa formativa sulla materia. Ad ogni processo è stato associato, come già avvenuto per le Aree C e D, un coefficiente complessivo di rischio, determinato – anche in questo caso – sulla base dei parametri del PNA 2013.

Nel corso del 2016 sono stati approvati dagli organi competenti due provvedimenti in materia di procedimento amministrativo:

- Deliberazione di Consiglio Comunale n.39 del 26/7/2016 ad oggetto "*Regolamento in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso, disciplina delle dichiarazioni sostitutive e trattamento dei dati personali*". Detto Regolamento è entrato in vigore il 23/8/2016, abrogando il precedente approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 62/2007 e s.m.i.;

- Determinazione del Direttore Generale n.9 del 25/8/2016, con la quale è stata approvata la tabella contenente le schede sintetiche dei procedimenti amministrativi di competenza del Comune, ai sensi dell'art. 7 del nuovo Regolamento. Le schede sintetiche allegate al provvedimento riportano le informazioni più significative afferenti ad ogni procedimento. Nella sezione Amministrazione Trasparente si trovano pubblicate le corrispondenti schede analitiche che riportano non solo le informazioni presenti nelle schede sintetiche, ma anche i campi descrittivi delle informazioni e dei dati.

Ad esito delle due attività, parallelamente condotte, di mappatura dei "procedimenti" individuati in sede amministrativa e "processi" mappati ai fini della prevenzione della corruzione e della definizione del rischio relativo, nel terzo trimestre 2016 è stata effettuata l'analisi incrociata tra i due elenchi, al fine di ricondurre i procedimenti ai macro-processi già individuati nelle varie Aree.

Contestualmente al "riallineamento" dei due gruppi è stata effettuata una revisione dei rispettivi coefficienti di rischio e delle misure di prevenzione, con aggiornamento dello stato di attuazione di queste ultime. Ciò al fine di rendere il più possibile coerente lo strumento di prevenzione del rischio con quello procedimentale in cui si estrinseca l'azione amministrativa.

Gli esiti di questo lavoro di revisione ed aggiornamento dei processi in rapporto ai procedimenti (con contestuale identificazione di coefficienti di rischio e misure di prevenzione per macro-processi inclusivi di procedimenti omogenei) sono stati allegati alla Revisione 2017 del PTPCT ed hanno costituito la base per il monitoraggio attuato nel corso degli anni dal 2017 al 2019.

2. Nuovo approccio metodologico conseguente alle novità introdotte dal PNA 2019

Pur in continuità con i precedenti PNA, con il PNA 2019 ANAC ha ritenuto necessario sviluppare ed aggiornare tutte le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo, facendole confluire in un documento prodotto quale "Allegato 1" al PNA medesimo.

A tale documento si è fatto riferimento nella elaborazione e nello sviluppo del presente PTPCT.

Detto "Allegato 1" costituisce, pertanto, l'unico strumento da seguire secondo un nuovo approccio valutativo che supera l'impostazione del PNA 2013, in quanto finalizzato alla riduzione del rischio corruttivo tramite un processo sostanziale e non meramente formale.
Il processo di gestione del rischio corruttivo deve, infatti, essere progettato ed attuato attraverso misure organizzative che favoriscano il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

L'analisi del contesto interno, pertanto, riguarda gli aspetti legati all'organizzazione ed alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura ed è volta fare emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'Amministrazione.

In coerenza con il PNA 2019 è intendimento di questa Amministrazione, nel corso del triennio:

a) **razionalizzare ed ottimizzare il sistema dei controlli, evitando di implementare misure di prevenzione meramente formali e migliorandone la finalizzazione;**

b) **rendere organici ed interoperabili tutti i dati di contesto già disponibili, eventualmente anche creando banche dati digitali comuni, da cui estrapolare informazioni valorizzando elementi di conoscenza e sinergie interne, nella logica della coerente integrazione fra strumenti e della sostenibilità organizzativa.**

Come indicato dal PNA 2019, l'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura ed alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta **mappatura dei processi**, consistente nella individuazione ed analisi dei processi organizzativi.

L'identificazione dei processi consiste nella definizione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione.

Il risultato della prima fase della mappatura dei processi confluisce nella identificazione dell'elenco completo dei processi dell'Amministrazione, effettuando una prima catalogazione, in macro-aggregati, dell'attività svolta anche attingendo al catalogo dei procedimenti amministrativi già rilevati.

In questa prima fase di analisi, sviluppata in coerenza con il PNA 2019, si è fatto ricorso a raggruppamenti di procedimenti omogenei in processi, laddove più procedimenti, già mappati, siano finalizzati alla realizzazione di un medesimo risultato.

Ovviamente, la lista dei procedimenti non era e non è esaustiva nella rappresentazione di tutta l'attività svolta dall'Amministrazione, poiché, come osservato dallo stesso PNA 2019 qui più volte citato, *non tutta l'attività è riconducibile ai procedimenti amministrativi*.

Pertanto, ferma restando l'utilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica dei processi in capo all'Amministrazione nei termini indicati nel PNA 2019, tale risultato verrà raggiunto in maniera progressiva nel corso del triennio di riferimento del presente PTPCT, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.

Richiamando quanto indicato dal PNA 2019, i singoli processi dovranno, progressivamente, essere rappresentati secondo i seguenti *elementi:*

- *elementi in ingresso che innescano il processo (input);*
- *risultato atteso del processo (output)*
- *sequenza di attività che consente di raggiungere l'output;*
- *responsabilità connesse alla corretta realizzazione del processo;*
- *tempi di svolgimento del processo e delle sue attività;*
- *vincoli del processo;*
- *risorse del processo;*
- *interrelazioni tra i processi;*
- *criticità del processo.*

3. La rappresentazione dei processi

Nel presente PTPCT la rappresentazione dei processi è strutturata attraverso una analisi puntuale dei procedimenti già mappati nei PTPCT precedenti.

I <u>provvedimenti ampliativi e restrittivi della sfera giuridica del destinatario</u> sono stati accorpati – nell'ottica di una semplificazione sostanziale - in un'unica tabella strutturata come segue:

1) **Descrizione macro-processo (riassuntivo di procedimenti di natura omogenea);**
2) **Parametro rischio n. 1 – Discrezionalità (ambito normato in misura poco significativa da leggi/regolamenti)**
3) **Parametro rischio n. 2 – Complessità (articolazione del procedimento in un numero significativo di fasi endoprocedimentali);**
4) **Parametro rischio n. 3 – Basso numero di dipendenti coinvolti nelle varie fasi del procedimento;**
5) **Parametro rischio n. 4 – Presenza di rilevanti interessi esterni, anche economici;**
6) **Parametro rischio n. 5 – Assenza di controlli strutturati almeno a campione;**
7) **Parametro rischio n. 6 – Carenza di competenze specifiche da parte del personale;**
8) **Parametro rischio n. 7 – Complessità giuridica e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;**
9) **Parametro rischio n. 8 – Mancata applicazione della rotazione interna negli ultimi cinque anni.**

Nella rilevazione iniziale dei parametri di rischio si è tenuto conto di quanto specificato nell'Allegato 1 al PNA 2019, laddove si raccomanda - nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi, siano ipotizzabili diversi livelli di rischio – di far riferimento al valore più alto nella stima dell'esposizione complessiva del rischio, evitando che la stessa risulti associata alla media delle valutazioni dei singoli parametri. *Anche in questo caso è necessario far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico per poter esprimere più correttamente il livello di esposizione complessivo al rischio dell'unità oggetto di analisi*[5].

Nella "Tabella processi" allegata al presente PTPCT quale Allegato n. 5, pertanto, ogni parametro è stato qualificato come *alto, medio, basso* in base agli *item* forniti.
È stata indicata la qualificazione prevalente del rischio, previa sua descrizione, in collaborazione con le singole strutture interessate.
Sono state, quindi, definite le misure connesse al rischio sul Macro-processo.

Separatamente sono stati rappresentati i seguenti macro-processi, analizzati con particolare dettaglio nelle loro fasi essenziali:

- **<u>Reclutamento e progressione del personale</u>, strutturato in:**
  - **Reclutamento tramite concorso pubblico/selezione pubblica/avviso di mobilità da altre P.A.;**
  - **Conferimento incarichi esterni di consulenza ed alta collaborazione, ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.;**

- **<u>Gare e contratti</u>, suddiviso nelle fasi di:**
  - **Programmazione;**
  - **Predisposizione atti di gara;**
  - **Selezione del contraente;**
  - **Esecuzione e rendicontazione del contratto.**

Per entrambi i macro-processi sopra citati il rischio è qualificato come *Alto* in base alle caratteristiche intrinseche dei medesimi, poste in relazione con la attuale struttura organizzativa.

4. Criteri di valutazione del rischio

Occorre premettere che, alla luce dell'ampia nozione di corruzione accolta nel contesto delle strategie di prevenzione del fenomeno, il piano di prevenzione della corruzione persegue, dando evidenza alla <u>centralità delle misure di prevenzione</u>, tre obiettivi fondamentali:

a) ridurre le opportunità che si producano casi di corruzione;
b) aumentare la possibilità di scoprire casi di corruzione;
c) creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

In piena coerenza con il disposto del PNA 2019, il presente PTPCT introduce un approccio di

[5] Si veda PNA 2019.

tipo **qualitativo e sostanziale** nella stima del livello di esposizione al rischio, superando il riferimento metodologico seguito negli anni precedenti sulla base dell'Allegato 5 al PNA 2013.

Detta impostazione dovrà essere sviluppata in modo graduale nel corso del 2020 ed opportunamente aggiornata attraverso le analisi evolutive di contesto.

Proprio in coerenza con l'approccio qualitativo e sostanziale suggerito dall'Allegato 1 al PNA 2019, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi saranno tradotti operativamente in indicatori di rischio inseriti nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2020.

Lo sviluppo della rilevazione dei dati e delle informazioni preordinate a definire i criteri di valutazione del rischio sarà coordinato dal RPCT attraverso:

- il contributo di soggetti titolari di specifiche competenze presso le singole strutture (Referenti Anticorruzione e Trasparenza);
- forme di autovalutazione validate dai Responsabili delle unità organizzative coinvolte nel processo (Dirigenti e Direttori);
- rilevazione, tramite i Referenti, di dati oggettivi che consentiranno una valutazione non autoreferenziale e solida a supporto della qualificazione del livello di rischio.

Ciò condurrà alla individuazione e consuntivazione degli indicatori di rischio attribuiti ad ogni struttura.

Attraverso detti indicatori si svilupperà la progettazione di misure specifiche e puntuali per le quali prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate ed alle risorse disponibili.

Lo strumento di attuazione di tali azioni sarà costituito proprio dal Piano Esecutivo di Gestione, che rappresenta, secondo questa impostazione, il "braccio operativo" del PTPCT ed il principale strumento del suo monitoraggio.

Lo stesso PNA 2019 sottolinea come la qualificazione del PTPCT quale documento di natura "programmatoria" evidenzi la necessità di garantire una adeguata articolazione nel tempo di interventi organizzativi coerenti con gli strumenti generali di programmazione in capo all'Ente, tenendo ben presenti le fasi e le tempistiche di attuazione delle misure, le responsabilità connesse e gli indicatori di monitoraggio.

5. Misure trasversali

Al di là delle misure previste dal presente Piano, la funzione del RPCT deve integrarsi e trovare supporto nel ruolo di garanzia, salvaguardia e protezione del *buon andamento* dell'Amministrazione ricoperto dai dirigenti, in quanto connaturato alle funzioni tipiche dagli stessi rivestite.

Pertanto, in continuità con il precedente, il presente PTPCT intende consolidare il rispetto dei seguenti principi da parte di tutti i Dirigenti dell'Ente:

- valorizzare, nell'azione di lotta all'illegalità, l'attività di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, promuovendo la tracciabilità di questi ultimi anche attraverso il ricorso a strumenti informatici;

- attribuire specifico rilievo alle misure di semplificazione dei processi;

- formalizzare la valutazione del grado di apporto fornito, da parte dei singoli responsabili, alla prevenzione della corruzione e della cd. *maladministration,* in sede di consuntivazione del Piano Esecutivo di Gestione;

- garantire il controllo del personale per quanto concerne la regolare attestazione delle presenze in servizio;

- assicurare il controllo delle procedure poste in essere dagli uffici, soprattutto sotto il profilo della correttezza dell'*iter* procedimentale riguardo alla determinazione ed al rispetto di criteri e requisiti debitamente valutati, ponderati e verificati.

Detti principi devono trovare integrazione e sviluppo con le indicazioni del PNA 2019.

Il PNA 2019 suggerisce come, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, le misure di prevenzione del rischio corruttivo siano "specifiche" rispetto ai singoli processi, ma anche – in relazione all'attività complessiva dell'Ente – "generali" e con carattere di trasversalità.

A titolo meramente esemplificativo, *una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifica". 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, specifica, 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*[6].

In coerenza con le predette indicazioni del PNA 2019, inoltre, per il triennio 2020-2022 si intende sviluppare un processo di monitoraggio dello stato di attuazione di ulteriori "misure trasversali" o "generali", meglio descritte in sede di rappresentazione grafica (allegata al presente PTPCT *sub* n. 2) e relativo Cronoprogramma (Allegato n. 3).

[6] Si veda PNA 2019

6. Integrazione con il sistema di controllo interno e Sistema di Valutazione dei Dirigenti

Il sistema di monitoraggio, applicato nell'ambito del processo complessivo di gestione del rischio, si fonda sul *feedback* fornito dai dirigenti in relazione all'obiettivo di PEG specifico agli stessi attribuito a titolo di *anticorruzione e trasparenza*.

La finalità ultima è quella di tradurre, non teoricamente, ma nel modo più concreto possibile, il rapporto tra risultato atteso – clima interno sfavorevole alla corruzione - e norme comportamentali. È, infatti, indubbio, che la corretta costruzione dei provvedimenti e la gestione consapevole dei procedimenti amministrativi costituisca presupposto indispensabile per una azione che, in quanto fondata su parametri di legittimità, risulti coerente con l'obiettivo - sancito dal PNA - di creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Con il presente PTPCT si intende rendere esplicito il criterio con cui il sistema di valutazione si fondi sulla osservanza delle misure qui previste.

L'obiettivo in materia di Anticorruzione e Trasparenza, a partire dal 2020, inciderà sulla valutazione finale della *performance* di ciascun dirigente, sulla base del fattore moltiplicativo applicato (da zero a uno) dal RPCT al punteggio finale ottenuto in sede di consuntivazione della *performance* complessiva.

Lo schema di graduazione dell'obiettivo in materia di Anticorruzione e Trasparenza sarà il seguente:

1) **Da 0 a 0.30: insufficiente adempimento obblighi di pubblicazione e/o insufficiente attuazione misure prevenzione corruzione (0 - 30%);**

2) **Da 0.31 a 0.50: sufficiente adempimento obblighi di pubblicazione e/o sufficiente attuazione misure prevenzione corruzione (31% - 50%);**

3) **Da 0.51 a 0.80: discreto adempimento obblighi di pubblicazione e/o discreta attuazione misure prevenzione corruzione (51%-80%);**

4) **Da 0.81 a 1.00: buon adempimento obblighi di pubblicazione e/o buona attuazione misure prevenzione corruzione (81%-100%).**

I suddetti valori verranno determinati, in sede di consuntivazione degli indicatori specifici di PEG, da parte del RPCT, fatte salve valutazioni specifiche laddove – in corso d'anno – si siano verificati fenomeni di particolare rilevanza e gravità sotto il profilo della *maladministration*.

Pertanto, in presenza di un punteggio finale pari a *100* a consuntivo totale della *performance* del dirigente, l'obiettivo PEG su Anticorruzione e Trasparenza inciderà, su valutazione da parte del RPCT, sulla base del fattore moltiplicativo applicato secondo la graduazione sopra richiamata.

A titolo esemplificativo:

Totale punteggio *performance* (escluso obiettivo Anticorruzione e Trasparenza): 100
IPOTESI 1: Obiettivo PEG Anticorruzione e Trasparenza: *insufficiente*
⇨ **100 * 0.30 = 30 ➔ PUNTEGGIO PERFORMANCE TOTALE (abbattimento 70%)**
IPOTESI 2: Obiettivo PEG Anticorruzione e Trasparenza: *sufficiente*
⇨ **100*0.50 = 50 ➔ PUNTEGGIO PERFORMANCE TOTALE (abbattimento 50%)**
IPOTESI 3: Obiettivo PEG Anticorruzione e Trasparenza: *discreto*
⇨ **100*0.80 = 80 ➔ PUNTEGGIO PEFORMANCE TOTALE (abbattimento 20%)**
IPOTESI 4: Obiettivo PEG Anticorruzione e Trasparenza: *buono*
⇨ **100*1 = 100 ➔ PUNTEGGIO PEFORMANCE TOTALE (nessun abbattimento)**

La consuntivazione degli indicatori relativi alla attuazione del PTPCT verrà effettuata nel rispetto del *ciclo di verifica dell'efficacia delle misure e della definizione del rischio residuo* indicato negli allegati nn. 4, 5, 6 al presente PTPCT, dettagliato nelle seguenti scadenze:

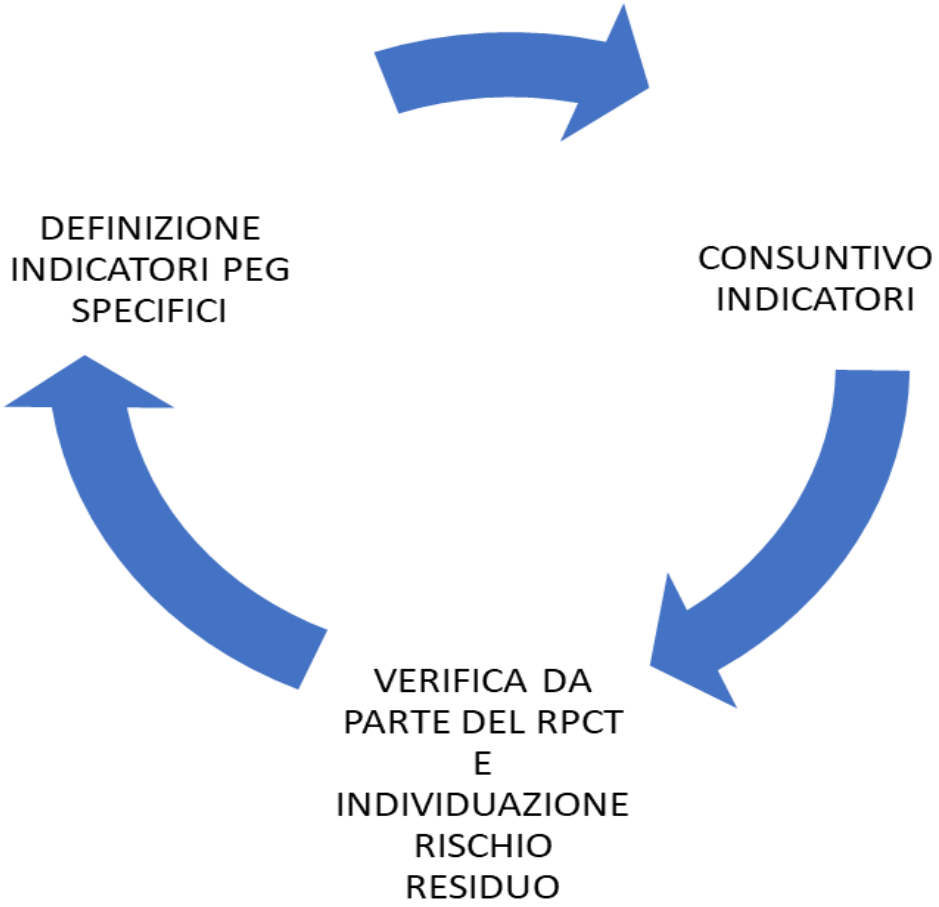
30/4/2020: DEFINIZIONE INDICATORI PEG SPECIFICI RISPETTO ALLE MISURE IN ESSERE

15/9/2020: CONSUNTIVO INDICATORI CON EVENTUALE PROPOSTA DI MISURE INTEGRATIVE (qualora sia resa evidente l'inidoneità delle misure in atto a diminuire il livello di rischio)

31/10/2020: VERIFICA DA PARTE DEL RPCT ED INDIVIDUAZIONE RISCHIO RESIDUO

31/12/2020: DEFINIZIONE MISURE PER PTPCT 2021 e relativi indicatori

Il *ciclo di verifica dell'efficacia delle misure e della definizione del rischio residuo* può essere rappresentato come segue:


DEFINIZIONE INDICATORI PEG SPECIFICI
CONSUNTIVO INDICATORI
VERIFICA DA PARTE DEL RPCT E INDIVIDUAZIONE RISCHIO RESIDUO

7. Ruolo del Nucleo di Valutazione

Come evidenziato nel PNA 2019, laddove le Amministrazioni non siano tenute a dotarsi dell'Organismo Interno di Valutazione (OIV), come ad esempio le Regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, che adeguano i propri ordinamenti ai principi stabiliti nel d.lgs. 150/2009, nei limiti e con le modalità precisati all'art. 16 del medesimo decreto, le relative funzioni possono essere attribuite ad altri organismi, quali i Nuclei di Valutazione (NV).

In tale ipotesi, ANAC ritiene opportuno evidenziare che, specie negli enti territoriali, il Segretario comunale è spesso componente anche del nucleo di valutazione. Poiché il Segretario è "di norma" anche RPCT (art. 1, co. 7, l. 190/2012), la conseguenza è che lo stesso RPCT può far parte di un organo a cui spetta, per taluni profili, quali ad esempio le attestazioni sulla trasparenza, controllare proprio l'operato del RPCT.

Il Comune di Genova si è dotato di un Nucleo di Valutazione di cui il RPCT non è componente.

Il ruolo del Nucleo di Valutazione è fondamentale nel coordinamento tra sistema di gestione della *performance* e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni.

Le funzioni già affidate agli organismi interni di valutazione in materia di prevenzione della corruzione dal d.lgs. 33/2013 sono state rafforzate dalle modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012. La attuale disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione tra OIV/NV e RPCT e di relazione dello stesso OIV/NV con ANAC, prevede un più ampio coinvolgimento degli organismi di valutazione, che sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle Amministrazioni e della *performance* degli uffici e dei funzionari pubblici.

Il NV, anche ai fini della validazione della relazione sulla *performance*, verifica che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione delle *performance*, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo il NV offre un supporto metodologico al RPCT ed agli altri attori.

Il NV è tenuto pertanto:

- a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della *performance,* valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori;

- utilizzare i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione della *performance* sia organizzativa, sia individuale, del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati;

- promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza (art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. 150/2009 e s.m.i.). Detta attività continua a rivestire

particolare importanza per ANAC che, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di controllo e di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, definisce annualmente le modalità per la predisposizione dell'attestazione (da pubblicarsi, di norma, entro il 30 aprile);

- fornire ad ANAC informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.

Capo IV: Particolari strumenti di attuazione del PTPCT e relativa disciplina

1. Codice di comportamento dei civici dipendenti

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 8 del 26 gennaio 2017 è stata adottata la revisione del Codice di comportamento dei civici dipendenti del Comune di Genova, già approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 355/2013.

La revisione ha riguardato, nelle sue parti più significative:

- il riferimento al modello procedurale adottato dall'ente in materia di "*whistleblowing*" ed al sistema complessivo di tutela del dipendente che segnala illeciti;

- una particolare evidenza dedicata ai comportamenti extralavorativi di rilievo penale che per la loro specifica gravità possano incidere sul rapporto fiduciario con l'Ente;

- un dettaglio dei doveri del dipendente connessi all'"osservanza dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa" ed alla necessità di "favorire ed accrescere l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'Amministrazione ed i cittadini".

Al fine di assicurare il massimo coinvolgimento dei principali *stakeholder*, è stato pubblicato, sul sito *web* istituzionale, un avviso per la raccolta di osservazioni e proposte sulla ipotesi di revisione del Codice di Comportamento, unitamente ad un questionario per la più agevole raccolta delle indicazioni.

Al predetto avviso pubblico è stato allegato, nello specifico, il "testo a fronte" con le modifiche apportate, rispetto alla precedente versione, in formato "grassetto" al fine di favorirne la consultazione.

Particolari destinatari del predetto avviso sono stati identificati nelle Organizzazioni Sindacali rappresentative di Ente, nelle Associazioni dei consumatori di cui alla Consulta dei Consumatori ed utenti, nonché negli ordini professionali e nelle Associazioni rappresentative di categorie che fruiscono dei servizi della Civica Amministrazione.

Le principali Associazioni dei consumatori, le Organizzazioni sindacali rappresentative di Ente (Personale non dirigente ed Area separata della dirigenza), nonché il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) del Comune di Genova hanno ricevuto specifica informativa in merito alla avvenuta pubblicazione dell'avviso.

Il percorso partecipativo seguito è stato descritto all'interno della Relazione di accompagnamento allegata alla deliberazione quale parte integrante e sostanziale e pubblicata nella sotto-sezione "Disposizioni generali" della sezione "Amministrazione Trasparente".

Per il 2020 è intendimento del RPCT mettere in programma iniziative formative in materia di "etica del pubblico funzionario e codice di comportamento", quali utili sussidi per il civico dipendente, in quanto chiamato a:

- interpretare con convinzione, nell'esercizio delle proprie competenze funzionali, un ruolo di *civil servant;*

- tutelare l'immagine e la reputazione dell'ente di appartenenza;

- fare proprie, al fine esclusivo del perseguimento del bene comune e pur nella salvaguardia delle proprie convinzioni ed idee personali, le politiche elaborate dall'Amministrazione.

La formazione mirata all'etica ha origine da una serie di riflessioni generali sui valori e sui principi di riferimento e si dovrà sviluppare nella discussione di casi pratici ai fini di un costruttivo coinvolgimento dei civici dipendenti.

In coerenza con il quadro descritto, è prevista l'istituzione di un sistema sanzionatorio ad integrazione del vigente Codice di Comportamento comunale, con una sezione specifica legata alla violazione delle disposizioni in materia di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

Si ritiene, infatti, che l'implementazione di un sistema repressivo non rappresenti, in sé, una misura sterile nella sua funzione di deterrenza, ma a condizione che la stessa venga opportunamente integrata da una condivisione di un sistema di valori che, disincentivando determinate azioni, eviti di demotivare soggetti che invece si impegnano nella osservanza delle previsioni contenute nel PTPCT.

1.1 Applicazione dell'istituto della "rotazione straordinaria"

Il PNA 2019 consiglia alle Amministrazioni di introdurre nei Codici di Comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio, al fine di poter consentire alle stesse una applicazione dell'istituto della *rotazione straordinaria*, determinata appunto dalla eccezionalità della circostanza e dalla connessa necessità di rimuovere il dipendente interessato da ruoli incompatibili con la pendenza giudiziaria che possa riguardarlo.

ANAC, infatti, ha lamentato in diverse occasioni come *la mancata attuazione della rotazione straordinaria risenta anche della tendenza, da parte delle Amministrazioni, a sospendere eventuali procedimenti disciplinari in attesa della conclusione di procedimenti penali a carico del medesimo soggetto, nonostante l'intervento normativo volto a rendere autonomi i due procedimenti (cfr. art. 69, co.1, d.lgs. n. 150/2009)*[7]*.*

[7] Si veda PNA 2019

Occorre pertanto prendere atto della necessità, segnalata dalla predetta Autorità, di dedicare una maggiore attenzione alla misura della rotazione straordinaria, monitorando e disciplinando i criteri per identificare i presupposti applicativi della misura, *al fine di dare concreta attuazione all'istituto*[8]*.*

1.2 Il pantouflage

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il *divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di pantouflage prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.*
Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione)[9].

Accogliendo la raccomandazione contenuta nel PNA 2019, si prevede, nel corso del 2020, la introduzione delle seguenti misure volte a prevenire il predetto fenomeno:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;

- l'introduzione di una dichiarazione - da far sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico - con cui il dipendente/incaricato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage,* allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;

- la previsione, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici, dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti

[8] Si veda PNA 2019
[9] Si rinvia a PNA 2018 come confermato da PNA 2019

pubblici in violazione del predetto divieto (in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati da ANAC ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.).

1.3 Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali

Costituiscono causa di *inconferibilità* le situazioni enunciate negli articoli 3,4,7, II comma, del D.Lgs. n.39/2013 e s.m.i.

Costituiscono causa di *incompatibilità* le situazioni descritte dagli articoli 9, 11, comma III, 12 del D.Lgs. n.39/2013 e s.m.i..

La Direzione Sviluppo del Personale e Formazione ed ogni altra struttura organizzativa che assume o propone il provvedimento di conferimento dell'incarico acquisisce dal destinatario dello stesso una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di inconferibilità o di incompatibilità ai sensi dell'art. 20, I comma del D.Lgs. n.39/2013 e s.m.i.. Dell'avvenuta acquisizione di tale dichiarazione è dato espressamente atto nel provvedimento di conferimento dell'incarico.

Nel caso in cui sussista una causa di incompatibilità, l'adozione del provvedimento di conferimento dell'incarico rimane sospesa fino all'avvenuta rimozione della causa di incompatibilità. A tal fine è assegnato all'interessato un termine per la rimozione della stessa.

La Direzione Sviluppo del Personale e Formazione ha il compito di:

a) richiedere, annualmente, ai dirigenti in corso di incarico la dichiarazione, debitamente sottoscritta con firma digitale del dichiarante, concernente l'insussistenza, o meno, di una delle cause di inconferibilità o incompatibilità inerenti agli incarichi e alle cariche ricoperti, previste dal D.Lgs. n.39/2013 e s.m.i.;

b) accertare in via preventiva l'inesistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità in capo al candidato alla nomina di dirigente.

Relativamente agli esiti della ricognizione di cui al punto a), la Direzione Sviluppo del Personale e Formazione, tramite l'Ufficio Disciplina, previa diffusione di apposita circolare annuale a tutti i dirigenti interessati e successiva raccolta delle rispettive dichiarazioni sottoscritte digitalmente, fornisce apposita relazione al RPCT, di norma entro il 31 gennaio di ogni anno, avente ad oggetto gli esiti delle verifiche sulla veridicità, rispetto ai dati conoscibili, delle dichiarazioni rese dai dirigenti che rivestono incarichi ulteriori rispetto a quello istituzionale ricoperto all'interno della Civica Amministrazione.

Le verifiche vengono normalmente attuate attraverso consultazione del sito *web* ufficiale dell'Ente/Società conferente, in particolare attraverso una analisi dello Statuto del medesimo soggetto, dal quale sono solitamente ricavabili le funzioni effettivamente attribuite al dirigente dichiarante.

In caso di impossibilità di consultazione dello Statuto, in quanto non ricavabile da un accesso diretto al sito, viene contattato il dirigente interessato per i chiarimenti del caso.

Per quanto attiene, invece, al punto b), le verifiche in questione vengono attuate a cura dell'Ufficio Organizzazione, prima dell'adozione del provvedimento sindacale di nomina del dirigente. All'atto della sottoscrizione del contratto di lavoro viene chiesto al dirigente un aggiornamento della dichiarazione precedentemente rilasciata. Tale documentazione viene conservata agli atti dell'ufficio stesso.

Per quanto concerne le situazioni di inconferibilità determinate da condanne per reati contro la Pubblica Amministrazione, si ricorda che le Linee Guida ANAC 2016 (Determinazione n. 833 del 3/8/2016), in tema di attività di verifica del RPCT sulle dichiarazioni concernenti l'insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità di cui al sopra menzionato D.Lgs. n. 39/2013 e s.m.i., prescrivono, per i soggetti che si intendano nominare quali dirigenti, gli accertamenti di eventuali condanne subite per reati contro la Pubblica Amministrazione. Si rende comunque necessario applicare i monitoraggi, con cadenza annuale, anche ai dirigenti in corso di incarico.

1.4 Applicazione dell'art. 35 bis del D. Lgs. 165/2001 e s.m.i.

L'art. 35 bis del D. Ls. 165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012, al comma 1, prevede quanto segue:

Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:
a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Per quanto concerne quanto previsto al punto b) dell'articolo in esame, le singole Direzioni effettuano, con il supporto della Direzione Sviluppo del Personale e Formazione, verifiche annuali a campione che riguardano il personale dirigente e non dirigente preposto agli uffici contemplati dalla suddetta norma, utilizzando quale strumento ordinario il "Certificato del Casellario Giudiziale" da richiedere alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova. È compito dell'Ufficio disciplina raccogliere e conservare agli atti i certificati richiesti e, solo in caso di esito positivo di condanne per reati contro la Pubblica Amministrazione, informare il RPCT per i provvedimenti conseguenti.

1.5 Incarichi extra istituzionali conferiti a civici dipendenti

Fermi restando i divieti stabiliti da disposizioni legislative o regolamentari vigenti in materia, il dipendente non può assumere, fatte salve le esclusioni previste dall'art. 53, comma 6 del D.Lgs. n.165/2001, incarichi o comunque svolgere attività lavorativa extra istituzionale, sia a titolo oneroso che a titolo gratuito, se non previamente autorizzato dal Direttore della

Direzione Sviluppo del Personale e Formazione e, in caso di soggetto con qualifica dirigenziale, dal Direttore generale, comunque solo a seguito di accertamento dell'insussistenza di situazioni di conflitto anche potenziale di interessi, sentito il parere del Direttore/ Dirigente della struttura di appartenenza.

L'autorizzazione viene concessa alle condizioni e nei limiti di cui agli ordini di servizio in vigore. Essa è necessaria anche nel caso in cui il soggetto conferente l'incarico sia il Comune di Genova.

Con apposita disciplina sono individuati i casi in cui è fatto divieto ai dipendenti di assumere incarichi extra istituzionali, nonché i criteri per il conferimento di incarichi a propri dipendenti.

L'istanza diretta ad ottenere l'autorizzazione deve essere formulata secondo le indicazioni di cui agli ordini di servizio in vigore.

1.6 Incarichi conferiti a soggetti esterni alla Civica Amministrazione

Le Pubbliche Amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti senza la previa autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza del dipendente stesso.

Il conferimento dell'incarico senza la predetta autorizzazione costituisce per il responsabile del procedimento infrazione disciplinare ed è causa di nullità del provvedimento. Il corrispettivo dell'incarico è trasferito all'Amministrazione di appartenenza del dipendente.

Il responsabile del procedimento, prima di adottare o di proporre l'adozione del provvedimento di conferimento di incarico a dipendente di altra Pubblica Amministrazione, acquisisce la suddetta autorizzazione direttamente dall'Amministrazione di appartenenza del soggetto destinatario dell'incarico, ovvero da quest'ultimo, laddove questi si sia attivato per tale richiesta. Dell'avvenuta acquisizione dell'autorizzazione è dato espressamente atto nel provvedimento di conferimento dell'incarico.

Il responsabile del procedimento, accertata l'avvenuta erogazione del compenso, entro quindici giorni ne dà comunicazione all'Amministrazione di appartenenza del soggetto affidatario dell'incarico.

Le amministrazioni pubbliche sono tenute, inoltre, a comunicare, tempestivamente e comunque nei termini previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, al Dipartimento della Funzione Pubblica i dati dei soggetti esterni cui sono stati affidati incarichi a qualsiasi titolo, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare del compenso corrisposto, fermi restando gli obblighi di pubblicazione ai sensi dell'art. 53, comma 14, del D. Lgs. n.165/2001, che devono comprendere altresì l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse.

Il responsabile del procedimento, prima di adottare o proporre l'adozione del provvedimento di conferimento dell'incarico o consulenza, verifica l'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi. Dell'avvenuto accertamento di tale circostanza è dato espressamente atto nel provvedimento di conferimento dell'incarico o della consulenza.

1.7 Conflitto di interessi

Il PNA 2019 dedica una particolare attenzione al tema del conflitto di interessi: *La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria[10].*

Nel nuovo documento di ANAC si evidenzia come, in materia di conflitto di interessi, occorra fare riferimento ad un'accezione ampia, attribuendo rilievo a qualsiasi posizione che potenzialmente comprometta il corretto agire amministrativo e, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale.

Pertanto alle situazioni palesi di conflitto di interessi reale e concreto, che sono quelle esplicitate all'art. 7 e all'art. 14 del d.P.R. n. 62 del 2013, si aggiungono quelle di potenziale conflitto che, seppure non tipizzate, potrebbero essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico. Un'altra ipotesi di conflitto di interessi può presentarsi nei casi in cui il conferimento di una carica nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico sia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In altri termini, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del d.lgs. 39/2013. Il tema della gestione dei conflitti di interessi è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.[11]

Come noto, ANAC non ha poteri di valutazione dell'esistenza di concreti conflitti di interessi, ma solo quelli di fornire indirizzi generali sull'applicazione della normativa. Spetta, invece, alla singola Amministrazione la verifica della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, secondo la seguente disciplina: *la segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-bis della l. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizzi un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle gravi ragioni di convenienza che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente*[12].

Nell'*Allegato 3 Cronoprogramma misure trasversali* al presente PTPCT è previsto che il RPCT produca una circolare specifica entro il 31/3/2020, da riscontrare – a cura dei singoli responsabili – al 30/9/2020 in merito allo stato di attuazione rispetto agli adempimenti

[10] PNA 2019
[11] PNA 2019
[12] PNA 2019

previsti. Le disposizioni interne dovranno tenere conto delle indicazioni fornite dal PNA 2019 di seguito citate a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;

- monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;

- esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);

- predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;

- attività di sensibilizzazione del personale in materia

2. Rotazione del personale

Con Deliberazione di Giunta Comunale n.272 del 24/11/2016 sono stati approvati i criteri per l'attuazione della rotazione del personale per il Comune di Genova e le relative linee guida.

La rotazione del personale è misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. Il ricorso alla stessa deve essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

Detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'Amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Essa viene dunque considerata prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.

Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le Amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

In particolare, per quanto concerne i vincoli soggettivi, le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettano sulla sede di servizio del dipendente (si fa riferimento a titolo esemplificativo ai diritti sindacali, alla legge 5 febbraio 1992, n.104 e al d.lgs. 26 marzo 2001, n.151 in materia di congedo parentale).

Sotto il profilo dei vincoli oggettivi, la rotazione deve essere 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. Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

Nel quadro descritto si inserisce il valore della formazione, considerata misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione.

Sui criteri di rotazione adottati le Amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazioni e proposte, pur non comportando l'apertura di una fase di negoziazione particolare.

I principi generali per la applicazione della rotazione del personale dell'Ente sono stati definiti come segue:

- <u>Definizione del perimetro di applicazione della rotazione</u>: la rotazione trova applicazione nelle aree a maggiore rischio di corruzione;

- <u>Individuazione delle figure professionali destinatarie della rotazione</u>: dirigenti; titolari di posizioni organizzative; responsabili di procedimento;

- <u>Modalità e tempi di realizzazione della rotazione:</u> esclusione della contestuale rotazione del direttore e dei dirigenti, nonché del direttore/dirigente e dei funzionari con maggiori responsabilità, al fine di garantire continuità all'azione amministrativa; tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, programmazione

della rotazione secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria e scongiurare un repentino depauperamento delle conoscenze e competenze complessive dei singoli uffici interessati; disapplicazione della rotazione nel caso in cui essa comporti la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico; rinvio della rotazione nelle strutture presso le quali siano in atto processi particolarmente strategici per l'Amministrazione;

- Permanenza massima nella medesima posizione: compatibilmente con le esigenze di continuità e buon andamento dell'azione amministrativa, nel rispetto dei criteri stabiliti ai punti precedenti, la permanenza massima nella medesima posizione è stabilita, di norma in 10 anni/3 incarichi.

I processi riorganizzativi attuati dall'ente tra fine 2017 e tutto il 2019 hanno determinato una rotazione molto marcata dei dirigenti e dei direttori, favorita dalle assunzioni di personale realizzate ad esito di procedure concorsuali nel corso del 2019.

A partire dal 2020 la rotazione verrà programmata in base ai seguenti criteri:

1) **evitare radicamento di "centri di potere" per le aree risultanti a entità di rischio pari ad ALTO e MEDIO ALTO;**

2) **acquisire dalle Direzioni, entro il 30/6/2020, una relazione nella quale venga illustrato lo stato della rotazione interna del personale al 31/12/2019, con un piano al 31/12/2020 formulato sulla base delle indicazioni che verranno fornite con specifica circolare del RPCT (da emettere entro il 30/4/2020);**

3) **prevedere una specifica disciplina per le Posizioni Organizzative in scadenza al 31/5/2020, facendo tuttavia salve particolari esigenze di mantenimento di professionalità specialistiche che dovranno essere valutate, con eventuali autorizzazioni in deroga, dal RPCT;**

4) **valutare, per ogni Direzione, in quale misura la mancata attuazione della rotazione interna possa trovare compensazione attraverso requisiti di trasparenza, tracciabilità e contenimento dei margini di discrezionalità riscontrabili sui procedimenti di competenza.**

3. Tutela del whistleblower

Con Determinazione n. 3/2016 il RPCT ha definito il sistema di tutela del dipendente comunale che segnala illeciti (cd. *Whistleblower*) ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs n.165/2001 (introdotto dall'art. 1, comma 51, L. n.190/2012)" Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti".

La tutela del dipendente che segnala condotte illecite deve trovare attuazione attraverso tre misure: divieto di discriminazione, garanzia di riservatezza, sottrazione della segnalazione al diritto di accesso ai documenti amministrativi.

L'identità del dipendente che segnala condotte illecite deve essere protetta sempre, già a partire dal momento dell'invio della segnalazione. Essa non può essere resa nota senza il proprio consenso espresso. Chiunque venga coinvolto nella gestione della segnalazione è tenuto ad assicurarne la riservatezza e a non divulgare l'identità del segnalante.

La segnalazione di condotte illecite non sostituisce, laddove si configuri la sussistenza di un reato, la denuncia per i soggetti che vi sono obbligati. I pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che nell'esercizio o a causa delle loro funzioni hanno notizia di un reato perseguibile d'ufficio, anche se effettuano la segnalazione della condotta illecita, restano comunque obbligati a farne denuncia al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria.

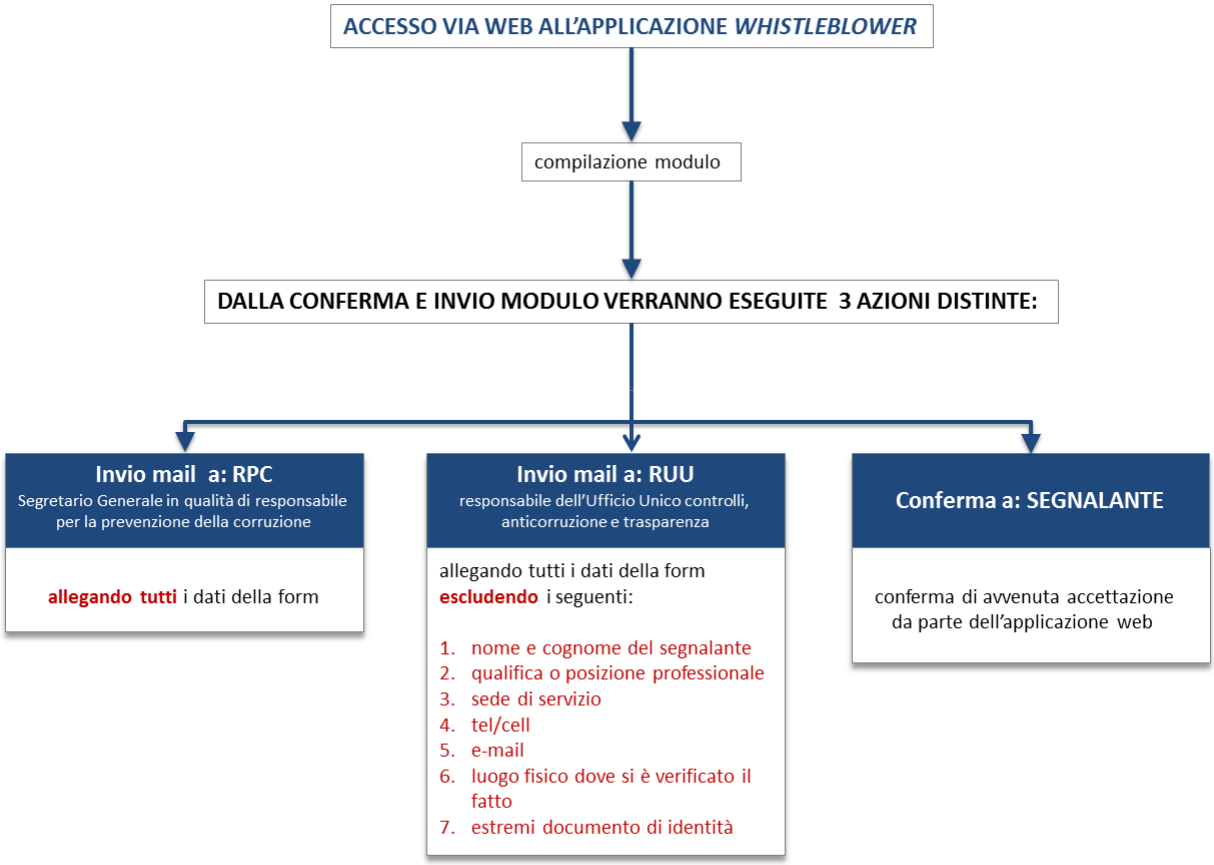
L'identità del dipendente, autore della segnalazione, è nota, ancorché tutelata. Le segnalazioni anonime sono trattate invece attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per trattare le segnalazioni del dipendente che si identifica. Vale comunque il principio generale per il quale l'anonimato non può essere garantito nelle ipotesi in cui lo stesso non sia opponibile ai sensi di legge nel corso di indagini giudiziarie.

Il soggetto destinatario delle segnalazioni da parte del dipendente che intenda denunciare un illecito coincide con la figura del RPCT.

Dal 2016 il *whistleblower* utilizza, per la propria denuncia-segnalazione, un modulo *on line*, reperibile nella rete *intranet* del Comune di Genova, che consente al destinatario della stessa di acquisire gli elementi essenziali utili ad intraprendere una prima verifica a riscontro della fondatezza dei fatti descritti.

La procedura al momento adottata dal Comune di Genova assume, come elemento qualificante e centrale, la tutela della riservatezza del segnalante.

Una volta compilato, il modulo confluisce in due indirizzi *mail*, secondo lo schema descritto nella FIGURA che segue.



I dati identificativi del segnalante sono pertanto noti esclusivamente al Segretario Generale in qualità di RPCT, il quale avrà cura di custodirli con le modalità idonee, condividendo con il Responsabile dell'Ufficio unico controlli, anticorruzione e trasparenza (RUU) l'iter istruttorio conseguente secondo le priorità individuate.

Una volta definiti i fatti a fondamento della segnalazione, il RPCT procede con la ulteriore istruttoria, con il supporto di un gruppo di lavoro di volta in volta costituito in base allo specifico argomento trattato ed alle contingenti necessità.

Se la denuncia-segnalazione, a chiusura dell'accertamento, risulta fondata, il RPCT invia comunicazione formale al dirigente responsabile della struttura di appartenenza dell'autore dell'illecito affinché adotti tutti i provvedimenti conseguenti, ivi compreso l'esercizio dell'azione disciplinare; presenta denuncia all'Autorità giudiziaria in caso di illeciti a rilevanza penale.

Il RPCT, una volta conclusi tutti gli accertamenti, informa dell'esito degli stessi il segnalante, sempre con le precauzioni di riservatezza al medesimo destinate.

Nel caso di trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al Dipartimento della funzione pubblica, la trasmissione della segnalazione e degli esiti dell'istruttoria deve avvenire

avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. n.165/2001 e ss.mm.ii.

Occorre precisare che, dal 4 dicembre 2018, è entrato in vigore il Regolamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) "*sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis del D. Lgs. 165/2001 e s.m.i. (cd. whistleblowing)".*

Detto regolamento fa seguito alla entrata in vigore della disciplina nazionale in materia (legge 30 novembre 2017, n. 179) ed alle linee guida ANAC del 2015 sulle modalità di applicazione dell'istituto. Queste ultime riservano una attenzione specifica alle procedure da adottare a garanzia della riservatezza dell'identità del segnalante.

La procedura attualmente utilizzata dai dipendenti del Comune di Genova, pur presentando ampi margini di garanzia sotto il profilo della tutela del dipendente che segnala l'illecito, non utilizza un vero e proprio "protocollo di crittografia", così come presente nell'applicativo informatico di recente adottato da ANAC.

Sarà compito del RPCT e del Responsabile Transizione Digitale (RTD) concordare, entro il 30/6/2020, una revisione della procedura informatica attualmente utilizzata privilegiando le opzioni di riuso della piattaforma disponibile presso ANAC (da verificare direttamente con i tecnici dell'Autorità).

Per quanto concerne la diffusione delle informazioni ai dipendenti della materia del "whistleblowing", negli anni 2015-2016, la formazione ha riguardato principalmente i referenti anticorruzione e trasparenza, oltre ad un gruppo di funzionari appositamente individuati.

Dal 2017, l'attività di formazione e sensibilizzazione sulla tutela del "*Whistleblower*", ha avuto luogo in modalità *e-learning*, al fine di consentire una partecipazione il più possibile estesa a tutti i dipendenti.

La formazione in modalità *e-learning* è stata predisposta esclusivamente con risorse interne dall'Ufficio Unico controlli anticorruzione e trasparenza, con il supporto della Direzione Sistemi Informativi.

4. Formazione

Il Piano della formazione deve contemplare le iniziative formative volte ad integrare la strategia di lotta alla corruzione e all'illegalità, sia mediante un'opera di sensibilizzazione dei dipendenti sui temi dell'etica, sia migliorando il loro livello di preparazione su specifiche materie particolarmente complesse o inerenti ad ambiti di attività maggiormente sensibili al fenomeno della corruzione.

Fino al 2018 la formazione specifica in materia di anticorruzione, trasparenza e accesso civico è stata prevalentemente curata da personale interno, sulla base di specifici obiettivi di PEG

riferiti a tale attività.

A partire dal 2019, pur mantenendo fermo l'apporto da parte di personale esperto sulle singole materie, la formazione in materia di Anticorruzione e Trasparenza è stata organizzata dalla "Scuola dell'Amministrazione 4.0", istituita con DGC 46/2018 e regolamentata con DGC 200/2018.

La Scuola si pone i seguenti obiettivi:

- curare l'aggiornamento e la specializzazione del personale;
- fornire conoscenze e assistenza tecnica a supporto della programmazione e dell'attuazione delle politiche;
- promuovere i temi dell'innovazione nella pubblica amministrazione e la cultura dei risultati al fine di migliorare la qualità dell'azione amministrativa e dei servizi offerti ai cittadini.

La Scuola ha competenza esclusiva in materia di aggiornamento e formazione del personale del Comune di Genova, fatta eccezione per le sole attività formative ai sensi del D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

Per il 2020, pertanto, il Piano di formazione in materia di anticorruzione e trasparenza vedrà il supporto organizzativo da parte della Scuola dell'Amministrazione 4.0 e riguarderà le seguenti materie: etica del pubblico dipendente, procedure di affidamento ai sensi del codice dei contratti, codice dell'amministrazione digitale, alta formazione in materia di anticorruzione.

Per il triennio 2020-2022 dovrà comunque essere garantita la formazione-base di tutti i dipendenti dell'Ente. Per questo, viene confermata l'importanza dello strumento formativo in modalità *e-learning* al momento curato dal funzionario responsabile dell'Ufficio Unico con risorse esclusivamente interne, da estendere a tutte le materie connesse all'anticorruzione, con declinazione nei seguenti cinque moduli:

- anticorruzione
- trasparenza
- accesso
- codice di comportamento
- *whistleblowing*

Parallelamente, il processo formativo in aula dovrà essere coerente con le soluzioni operative ed organizzative che verranno introdotte in attuazione del presente PTPCT, con particolare riferimento alla rivalutazione dinamica dei livelli di rischio e delle aree maggiormente esposte a profili corruttivi.

Nell'arco del prossimo triennio verrà programmata ed assicurata la formazione in aula di un *target* di dipendenti corrispondente a circa il 50% del numero complessivo, da suddividersi sulla base delle proposte formative inerenti agli ambiti di particolare interesse rispetto alla esposizione ai vari livelli di *malamministrazione* e corruzione.

Dovrà essere sempre reso disponibile l'elenco dei dipendenti formati rispetto ad ogni corso e si

dovrà promuovere il perfezionamento della piattaforma informatica di gestione della modalità *e-learning*.

Su disposizione del RPCT, la convocazione dei dipendenti ai corsi ritenuti rilevanti ai fini dell'anticorruzione dovrà essere sostenuta – sulle note di reclutamento – dalla seguente dicitura:

Si comunica che, ai fini dell'adempimento degli obblighi formativi in materia di anticorruzione, è necessario garantire la partecipazione, per ogni Direzione, di almeno due dipendenti, che dovranno essere individuati a rotazione tra i soggetti che, all'interno dell'organizzazione, risultino maggiormente esposti a rischi corruttivi sulla base delle attività svolte e delle responsabilità ricoperte.

È, infine, intendimento del RPCT dedicare un *focus* specifico alle materie del ***conflitto di interessi*** e della ***assegnazione di incarichi di progettazione*** e delle ***consulenze***, in ragione della particolare delicatezza dei processi connessi e dei profili corruttivi individuabili.

SEZIONE II -TRASPARENZA

Premessa

Il Comune di Genova intende dare piena attuazione al principio di trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 15 e ss della L. 6 novembre 2012 n. 190 e all'articolo 1 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i. .

Il Comune di Genova, con la presente Sezione, definisce i criteri, i modi, i tempi e le iniziative di attuazione degli obblighi di pubblicazione, ivi comprese le misure di coordinamento informativo e informatico dei dati, volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, nonché a garantire le qualità delle informazioni pubblicate sul sito *web* istituzionale.

Le misure per la Trasparenza, formulate in collegamento con gli strumenti di programmazione, pianificazione e controllo adottati dall'Amministrazione, contengono indicazioni su fasi, soggetti competenti e attività, sulla responsabilità dei dirigenti in merito all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, nonché sulle modalità di rilevazione del livello di soddisfazione degli utenti interni ed esterni all'Amministrazione, in un'ottica di miglioramento continuo dei servizi offerti.

La presente Sezione intende essere strumento con cui garantire, secondo la scansione temporale prevista, piena accessibilità alle informazioni relative, in via esemplificativa e non esaustiva, a: atti di carattere normativo e amministrativo generale, aspetti inerenti all'organizzazione, ai servizi al pubblico, agli obiettivi ed andamenti gestionali, alla misurazione e valutazione delle *performance*, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, ai componenti degli organi di indirizzo politico e ai titolari di incarichi dirigenziali, di collaborazione e consulenza, nonché alla dotazione organica del personale.

Vengono, pertanto, resi accessibili, tra gli altri, i dati relativi al Bilancio, alla gestione del patrimonio e quelli inerenti alle attività di pianificazione e governo del territorio, le informazioni ambientali, i dati relativi alle procedure di affidamento ed esecuzione di lavori, servizi e forniture, quelli concernenti gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo dell'Amministrazione, le società partecipate.

Viene altresì assicurata l'utilità delle informazioni in termini di effettiva usabilità e soddisfazione del bisogno di trasparenza dei cittadini e delle imprese, secondo gli *standard* previsti dalle norme nazionali in materia.

Per quanto concerne le principali fonti normative della presente Sezione, si rinvia alle Premesse della Sezione Prima.

In aggiunta, si richiamano due documenti fondamentali prodotti da ANAC e precisamente:

1) Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, ad oggetto *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.*

2) Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, con cui sono state approvate le *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del D. Lgs. n. 33/2013*

Capo I – PROFILI APPLICATIVI DELLE NORME IN MATERIA DI TRASPARENZA

1. PNA 2019 e Linee guida ANAC in materia di pubblicazioni da effettuare nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito web istituzionale

Il PNA 2019 sottolinea il ruolo di primo piano attribuito dal legislatore alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

Essa è anche da considerare come *condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.*
Oggi, dunque, la trasparenza è anche regola per l'organizzazione, per l'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato laddove ha ritenuto che la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa.
Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, inoltre, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione (art. 1, co. 3, d.lgs. 33/2013).
La trasparenza assume, così, rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, come già l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012 aveva sancito.

La Corte Costituzionale (sent. 20/2019) ha elevato la trasparenza *al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione* ed ha riconosciuto che *i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).*

Secondo le indicazioni fornite già nei precedenti PNA, la sezione del PTPCT sulla trasparenza deve dunque essere impostata come ***atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati***.

Caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della pubblicazione dei dati

In altre parole, in questa sezione del PTPCT non potrà mancare uno schema in cui, per ciascun obbligo, siano espressamente indicati i nominativi dei soggetti responsabili di ognuna delle attività contemplate dal D. Lgs. 33/2013 e s m.i.

Nell'obiettivo di integrare in modo sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Il Comune di Genova ha deciso, molto prima delle indicazioni del legislatore, di accorpare in un unico soggetto le due funzioni, peraltro collegate a quella del controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti.

2. Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il responsabile delle funzioni di prevenzione della corruzione (legge n.190/2012) e di attuazione della trasparenza (D.Lgs. 33/2013) è il Segretario Generale **avv. Pasquale Criscuolo** (in seguito RPCT).

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 277 in data 23/11/2017, inoltre, è stata istituita la posizione dirigenziale di staff, in capo al Segretario Generale, denominata "*Prevenzione della corruzione e trasparenza*", a supporto del RPCT.

Ad essa afferisce, comunque, *l'Ufficio Unico per il controllo successivo di regolarità amministrativa, la prevenzione della corruzione e l'attuazione della trasparenza* (di seguito *Ufficio Unico*), composto da una posizione di Alta professionalità responsabile dell'ufficio e da un Funzionario cat. D incaricato dei controlli successivi di regolarità amministrativa degli atti.

Il RPCT vigila sulla corretta gestione della Sezione **Amministrazione Trasparente** del sito istituzionale dell'ente.

L' Ufficio Comunicazione ICT e Servizi di Informazione al Cittadino (in seguito Ufficio Comunicazione ICT) cura la revisione e il coordinamento del sito istituzionale del Comune e la redazione diffusa relativa alla parte di servizio del sito stesso, con particolare riferimento alla sezione **Amministrazione Trasparente**, predisposta sulla base di quanto previsto dal D. Lgs. 33/2013 e s m.i. nonché dalle Linee guida ANAC in materia.

3. La Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale

La pagina iniziale della Sezione **Amministrazione Trasparente** deve contenere esclusivamente ciascuna delle sotto-sezioni riportate nell'allegato "**Elenco degli obblighi di pubblicazione sulla sezione Amministrazione Trasparente**" (di seguito: "Elenco obblighi di pubblicazione").

Dalla sezione si accede, attraverso appositi *Link*, alla sotto-sezione ed in seguito al dato/documento relativo.

Nella "griglia" allegata al presente documento denominata **Elenco obblighi di pubblicazione**, sono indicati i dati da pubblicare nella medesima sezione, assumendo a riferimento la griglia allegata alla Delibera ANAC n. 1310/2016.

L'allegato citato organizza i dati da pubblicare (tenendo conto della collocazione per la pubblicazione sul sito nella parte che agli stessi viene dedicata) in sezioni e sottosezioni, come previsto nelle Linee guida ANAC 2016.

Vengono, inoltre, indicati i riferimenti normativi inerenti ai singoli obblighi, la tempistica di attuazione, le direzioni competenti e i nominativi dei responsabili rispetto ai contenuti e alla redazione dei dati da pubblicare.

Annualmente, secondo precise disposizioni fornite da ANAC con apposito provvedimento, il Nucleo di Valutazione del Comune di Genova effettua, ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009 e della delibera ANAC n. 1310/2016, la **verifica sulla pubblicazione, sulla completezza, sull'aggiornamento e sull'apertura del formato di ciascun documento, dato ed informazione** elencati nell'Allegato "Griglia di rilevazione" prodotto dall'Autorità, in cui viene rappresentata una estrazione delle sottosezioni di **Amministrazione Trasparente** di volta in volta oggetto di verifica.

Il Nucleo di Valutazione svolge gli accertamenti tenendo anche conto dei risultati e degli elementi emersi dall'attività di controllo sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione svolta dal RPCT ai sensi dell'art. 43, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013.

Sulla base di quanto sopra, il Nucleo di Valutazione, ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009 e s.m.i., attesta:

- che l'Amministrazione abbia individuato misure organizzative che assicurino il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione **Amministrazione Trasparente**;
- la veridicità e l'attendibilità, alla data dell'attestazione stabilita di volta in volta da ANAC, di quanto riportato nella "Griglia di rilevazione" decisa dall'Autorità, rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'ente.

Ad oggi tutte le attestazioni effettuate dal Nucleo di Valutazione del Comune di Genova hanno avuto esito positivo.

È opportuno segnalare, nello specifico, gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 rubricato "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*", sui quali ANAC è intervenuta con

delibera n. 586/2019 ad oggetto *Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art.14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.20 del 23 gennaio 20*.

In coerenza con le indicazioni dell'Autorità in materia, il Comune di Genova ha provveduto ad integrare, con DGC n. 277 del 10/10/2019, il vigente Regolamento Ordinamento Uffici e Servizi, introducendo l'art. 34 bis che prevede quanto segue: *le posizioni di Segretario Generale, di Direttore Generale, di Vice Direttore Generale, di Direttore Generale Operativo e di Direttore di Area sono da considerarsi equivalenti a quelle di cui all'art. 19, commi 3 e 4, del D. Lgs. n. 165/2001 ai fini degli obblighi di pubblicazione della situazione reddituale e patrimoniale, propria e del coniuge non separato nonché dei parenti entro il secondo grado, se consenzienti. Detti dati vengono pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale, ai sensi del D. Lgs. n. 33/2013, unitamente agli altri dati previsti per la generalità dei dirigenti.*

4. Nuovo approccio operativo di ANAC e contributo da parte dell' Amministrazione

È opportuno tenere conto, nell'affrontare il tema generale della Trasparenza, di quanto anticipato dal PNA 2019, nella parte in cui sottolinea l'intenzione di ANAC di procedere ad un aggiornamento dell'elenco di tutti gli obblighi di pubblicazione su ***Amministrazione Trasparente***, alla luce delle modifiche legislative intervenute negli ultimi anni, e soprattutto di ***attivarsi, in virtù di quanto disposto dall'art. 48 del d.lgs. 33/2013, per definire, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT, «criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria»***.

L'attuazione della disposizione richiamata soddisfa l'esigenza di qualità dei dati, funzionale ad una trasparenza effettiva, e risponde alla necessità di uniformare le modalità di codifica e di rappresentazione delle informazioni e dei dati pubblicati ai fini della loro confrontabilità e successiva rielaborazione.

Il Comune di Genova ha già fornito il proprio contributo in questo senso, accogliendo uno specifico invito da parte di ANAC, formalizzato nel settembre 2019, a collaborare per un monitoraggio conoscitivo *dal quale trarre elementi utili per la semplificazione della sezione Amministrazione Trasparente e per la predisposizione di modelli, schemi o standard per l'organizzazione di documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.*

Si è dato, pertanto, riscontro alla richiesta di ANAC di fornire, *nella veste di operatore qualificato del sistema della trasparenza amministrativa e di conoscitore privilegiato dell'articolazione e dei contenuti della sezione in questione*, un ausilio per l'avvio di tale attività, rispondendo ad una *survey* strutturata nei seguenti punti:

- proposte di semplificazione/modifica delle sezioni e/o delle sottosezioni alla luce dell'esperienza maturata;
- indicazione, con la relativa motivazione, degli obblighi di pubblicazione per i quali si ritiene utile un modello o schema standard per organizzare e rappresentare dati, documenti e informazioni;
- indicazione degli obblighi di pubblicazione per i quali si ritiene utile sostituire la pubblicazione integrale con informazioni riassuntive/elaborate per aggregazione;

- compilazione della griglia relativa agli obblighi di pubblicazione rappresentando, in particolare, le informazioni relative alla standardizzazione dei flussi informativi

Si riportano di seguito le principali osservazioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità:

1) Potrebbe essere valutato il superamento della pubblicazione dei dati in formato tabellare direttamente su pagina *web*, in quanto tale modalità non risulta più coerente proprio con le caratteristiche dei siti *web*. Questi ultimi sono infatti particolarmente orientati alla modalità cd. *mobile first*, che richiede a sua volta un'agevole visualizzazione del dato compatibilmente con le funzionalità dello strumento di consultazione. In via esemplificativa, risulterebbe favorita la lettura delle informazioni inerenti a organi politici e a dirigenti accedendo direttamente al nominativo di interesse, che sarebbe rispettivamente collegato con apposito *link* ai documenti di pertinenza;

2) **L'adozione di una piattaforma nazionale/centralizzata per l'inserimento dei dati consentirebbe una semplificazione complessiva dei processi in quanto ridurrebbe gli oneri connessi a progettazione, sviluppo, mantenimento, adeguamento alla normativa e conservazione dei dati stessi.** Tale soluzione favorirebbe una omogeneizzazione nella qualità delle informazioni pubblicate dalle diverse Amministrazioni, con la conseguenza ulteriore di consentire all'utente una ottimale esperienza di navigazione nel confronto tra i vari Enti nonché – per questi ultimi – un efficace *benchmarking*. A livello centrale, nel contempo, troverebbe giovamento il monitoraggio degli obblighi di pubblicazione nonché l'attività di analisi dei vari contenuti. In alternativa, si potrebbe mettere a disposizione, in riuso delle Amministrazioni interessate, un applicativo gestionale preconfigurato, suscettibile di adeguamenti e "personalizzazioni" coerenti con le caratteristiche delle medesime;

3) In linea generale, è del tutto evidente come l'adozione di modelli standard per l'organizzazione dei dati da pubblicare rappresenti un contributo concreto per l'aggiornamento delle sottosezioni alimentate da un'ampia mole di informazioni (es.: Organizzazione, Personale, Consulenti e Collaboratori, Attività e procedimenti, Bandi di gara e contratti);

Questa Amministrazione deve, tuttavia, dedicare un impegno specifico – da realizzare entro il 2020- alla gestione dei flussi informativi che devono alimentare in modo automatico la sezione di *Amministrazione Trasparente*: a tutt'oggi, il sito web, pur efficientemente gestito dagli uffici competenti, supplisce alla mancanza di un applicativo gestionale dedicato.

Come sopra anticipato, entro il 2020 dovranno essere completate – a cura del Responsabile Transizione Digitale - le soluzioni tecniche intese a superare la predetta criticità, tramite interventi informatici mirati che favoriscano una efficace gestione dei dati, soprattutto al fine di semplificare e razionalizzare le operazioni di inserimento.

5. Soggetti responsabili della pubblicazione dei dati

Il RPCT provvede ad impartire direttive, istruzioni, circolari utili al fine dell'attuazione della presente Sezione, curando la diffusione all'interno dell'Ente delle normative in vigore.

A tal fine le Direzioni competenti per materia collaborano con il RPCT, proponendo ogni iniziativa utile al riguardo.

Nella "griglia" allegata alla presente Sezione, denominata **Elenco obblighi di pubblicazione**, sono indicate in apposita colonna le **Direzioni responsabili** rispetto ai contenuti e alla redazione dei dati da pubblicare, alla richiesta di pubblicazione ed al suo aggiornamento, nonché i nominativi dei Direttori preposti.

I Direttori i cui nominativi vengono riportati, nell'allegato sopra citato, in corrispondenza dei singoli adempimenti, sono responsabili rispetto alla richiesta di pubblicazione ed all'aggiornamento dei dati, nonché ai contenuti ed alla formulazione degli stessi; essi devono altresì garantire il regolare flusso delle informazioni da pubblicare, ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

L'indicazione della **Direzione responsabile** comprende la responsabilità anche quale "capofila".

I Direttori individuati quali responsabili dei dati anche in qualità di "capofila" acquisiscono ed organizzano non solo le informazioni relative ai settori ed agli uffici che ad essi riportano, ma anche quelli delle altre strutture per i quali sono stati individuati quali responsabili del debito informativo, in ragione della affinità di materia e della quantità prevalente dei dati prodotti.

In tal caso restano fermi gli obblighi e le responsabilità sulla corretta, completa e tempestiva comunicazione al capo fila da parte dei Direttori/Dirigenti tenuti a fornire i dati di loro competenza; ciò anche in relazione ai profili attinenti alla tutela dei dati personali ai sensi delle normative vigenti.

Il RPCT vigila sul puntuale rispetto - da parte dei Direttori/Dirigenti competenti per materia - della normativa e delle direttive impartite in materia di obblighi di pubblicazione e ne verifica la corretta attuazione.

In caso di ritardo nella pubblicazione, provvede ad inoltrare segnalazione al Sindaco, all'Autorità nazionale anticorruzione, al Nucleo di Valutazione e, in relazione alla accertata gravità, all'ufficio disciplina, come previsto dall'art. 43 del Decreto legislativo n. 33/2013.

Per raggiungere i risultati che l'Amministrazione si propone nell'applicazione dei principi di trasparenza, sono fondamentali il coinvolgimento e la collaborazione di tutti i dipendenti e, prioritariamente, dei Dirigenti.

6. Definizione dell'iter procedurale

Attualmente la pubblicazione dei dati sul Sito istituzionale viene effettuata sia in modalità automatica attraverso gli applicativi informatici in uso, sia in modalità manuale.

L'inserimento avviene sia tramite redazione centrale facente capo all'ufficio Comunicazione ICT, sia ad opera delle singole Direzioni.

Obiettivo sfidante dell'Amministrazione, ad oggi non ancora pienamente realizzato ma da attuare in sinergia tra RPCT e RTD (Responsabile Transizione Digitale) entro il

2020, consiste nel rivedere l'*iter* dei flussi manuali per la pubblicazione dei dati. È necessario, infatti, sostituire progressivamente tale modalità di gestione con un flusso informatizzato mediante applicativi dai programmi in uso, onde assicurare il costante aggiornamento delle informazioni già presenti.

Di norma, i piani informatici annuali devono esplicitare gli interventi di manutenzione evolutiva, completi di piano di lavoro e previsione dei costi e dei tempi, al fine di automatizzare il più possibile la raccolta e la pubblicazione delle informazioni.

Si evidenzia che attualmente è già in esercizio la gestione dematerializzata degli atti amministrativi dell'ente (deliberazioni di giunta e consiglio comunale, provvedimenti del Sindaco, determinazioni dirigenziali) che prevede la pubblicazione automatizzata all'albo pretorio *on line* per quanto attiene agli obblighi di pubblicità legale.

Nel caso in cui si renda necessaria la modalità manuale di pubblicazione, la Direzione competente, in relazione al contenuto dei dati, chiede il supporto dell'ufficio Comunicazione ICT che fornisce le indicazioni del caso.

I Direttori/Dirigenti competenti per materia sottopongono preventivamente al RPCT, ai fini della validazione, l'eventuale implementazione delle categorie e tipologie di dati ritenuti meritevoli di pubblicazione e che comportino nuovi contenuti e/o variazioni sostanziali delle informazioni.

L'ufficio Comunicazione ICT è responsabile della tempestiva pubblicazione di quanto ricevuto nei casi in cui operi in qualità di redattore centrale.

Detto ufficio è altresì responsabile del rispetto degli standard e dei formati previsti per la pubblicazione, adottando, nei limiti delle risorse a disposizione, tutte le modalità necessarie per favorire l'accesso da parte dell'utenza.

Le informazioni ed i documenti devono essere pubblicati in formato aperto e fruibile secondo quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e da ANAC.

I dati devono essere pertanto privi di "barriere" di natura legale o tecnica per il loro utilizzo.

I formati aperti possono essere *gestiti da software proprietari*, *open source* o da *software libero* e lasciano all'utente la possibilità di utilizzare la piattaforma che preferisce.

In generale, occorre sempre prestare particolare attenzione per i documenti che contengono dati personali.
Si evidenzia che i dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria in formato di "*tipo aperto*" non sono liberamente riutilizzabili da chiunque per qualsiasi ulteriore finalità.

7. Usabilità dei dati

Al fine di consentire l'usabilità dei dati, i Direttori/Dirigenti dell'Ente devono curare la qualità della pubblicazione affinché i cittadini e gli *stakeholder* possano accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto.

In particolare, i dati devono corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni, fatti salvi procedimenti di anonimizzazione per garantire il rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali.

I dati devono essere pubblicati unitariamente evitando la frammentazione e devono essere elaborati in informazioni chiare ed accessibili da parte di utenti privi di conoscenze specialistiche.

I dati e le informazioni devono essere inseriti e aggiornati tempestivamente o comunque secondo la periodicità stabilita nell'**Elenco obblighi di pubblicazione**.

Si ribadisce che, anche ai fini di *benchmarking* ed in ogni caso del riuso, le informazioni ed i documenti anche se richiesti in formato tabellare devono essere pubblicati in formato aperto.

8. Collegamento con il Piano della performance e con gli altri strumenti di programmazione

La presente Sezione è coerente con le disposizioni normative sul ciclo della *performance* e con i sistemi di programmazione degli Enti Locali previsti dal D.Lgs. 267 del 2000 (TUEL), nonché con l'esperienza della loro applicazione nel contesto specifico dell'Ente.

Al fine di pubblicare il complesso dei dati individuati nell'allegato **Elenco obblighi di pubblicazione** sono stati assegnati ai Dirigenti, a partire dall'anno 2013, obiettivi strategici e operativi in materia di trasparenza, che sono contenuti nei Piani degli Obiettivi (PEG) annuali.

Il raggiungimento degli obiettivi assegnati viene accertato attraverso i vigenti sistemi di valutazione e misurazione della *performance*.

Gli obiettivi vengono formulati tenendo conto dei "bisogni di trasparenza" rilevati anche attraverso i *feedback* degli *stakeholder* interni ed esterni (cittadini, associazioni, imprese).

Ai fini dell'adozione della presente Sezione, si è proceduto a censire gli obblighi di pubblicazione individuati dalla normativa e da pubblicare sul sito istituzionale nella apposita Sezione **Amministrazione Trasparente**, nonché alla preventiva consultazione di tutti i Direttori.

Ne è conseguita la redazione della allegata "griglia", che, anche successivamente alla approvazione del presente Piano, potrà essere oggetto di aggiornamento con atto specifico del RPCT.

9. *Individuazione e modalità di coinvolgimento e di ascolto degli stakeholder*

Vengono individuati come portatori di interesse (*stakeholder* esterni), al fine di un loro coinvolgimento per la realizzazione e la verifica dell'efficacia delle attività proposte nel presente programma, i cittadini, anche in forma associata, i sindacati, le associazioni, anche di categoria, i *mass media*, gli ordini professionali e le imprese.

Per favorire il coinvolgimento dei portatori di interessi potranno essere adottate le seguenti azioni:

- implementare forme di ascolto diretto oppure *on line* tramite gli uffici URP, dove potranno essere presentate richieste e reclami;
- attivare forme di comunicazione e coinvolgimento dei cittadini in materia di trasparenza e integrità (es. questionari, convegni, opuscoli);
- organizzare giornate dedicate alla trasparenza.

Il Comune potrà altresì attivare, in relazione a specifiche iniziative, indagini conoscitive e/o *Customer Satisfaction*, privilegiando in ogni caso, come modalità di interazione trasparente con la collettività, lo strumento degli incontri periodici.

Il quadro decritto è coerente con lo scopo generale di sostenere la cultura organizzativa della Trasparenza, mediante il confronto e il dialogo, anche al fine di valorizzare la qualità del lavoro dei dipendenti del Comune di Genova.

10. Giornate della trasparenza

Le giornate della trasparenza sono strumenti di coinvolgimento degli *stakeholder* interni ed esterni per la valorizzazione della trasparenza, nonché per la promozione di buone pratiche inerenti alla cultura della legalità e dell'integrità.

Nelle Giornate della Trasparenza, a beneficio degli *stakeholder* esterni, potrà essere prevista l'organizzazione di iniziative e incontri sul territorio, dedicati alla cittadinanza sul tema della trasparenza, anche con l'obiettivo di raggiungere i cittadini che, per motivi di diversa natura, non utilizzano tecnologie informatiche.

Potranno essere previste ulteriori giornate dedicate a singoli argomenti a beneficio di specifiche categorie di *stakeholder*, quali associazioni di categoria, studenti, imprese, categorie professionali, consumatori.

11. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)

Per questo argomento non si può prescindere dalle indicazioni testuali fornite dal PNA 2019, che a sua volta richiama la Corte Costituzionale che si è espressa sul tema del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, riconoscendo che entrambi i diritti sono *contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato.*

La Corte (sent. n. 20/2019) ritiene che, se da una parte il diritto alla riservatezza dei dati personali attiene alla tutela della vita degli individui, *dall'altra parte, con eguale rilievo, si incontrano i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio*

democratico (art. 1 Cost.) a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione e ai dati che essa possiede e controlla.

Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità.

Nella richiamata sentenza, *la Corte precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del test di proporzionalità che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi»*[13].

Il quadro delle regole in materia di protezione dei dati personali si è consolidato con l'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali -decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 -alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

Fermo il quadro normativo descritto in tema di *protezione dei dati personali nonché il valore riconosciuto alla Trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), 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. Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di: liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).*[14]

Si ricorda che l'art. 7 bis c. 4 del citato D. Lgs. 33/2013 e s.m.i. prevede che, nei casi in cui norme di legge o di regolamento dispongano la pubblicazione di atti o documenti, le Pubbliche Amministrazioni provvedano a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

Inoltre, ai sensi della normativa europea, ***il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (cfr. Art. 37 del Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679 –GDPR e Parte IV,§ 7."I***

[13] Si veda PNA 2019
[14] Si veda PNA 2019

rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC") 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 GDPR)

Secondo ANAC, fermo restando che il RPCT è sempre un soggetto interno, qualora il RPD (Responsabile Protezione dei Dati) sia individuato anch'esso fra soggetti interni, per quanto possibile, tale figura non deve coincidere con il RPCT. *Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa 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.*

Il Comune di Genova ha individuato in un dirigente interno, non coincidente con il RPCT, la figura del RPD.

12. Sistema di monitoraggio interno sull'attuazione della presente Sezione

Il RPCT svolge, tramite l'Ufficio Unico, un'attività di monitoraggio che ha ad oggetto il processo di attuazione della presente Sezione nonché l'usabilità e l'effettivo utilizzo dei dati pubblicati.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi all'usabilità, egli si avvale della collaborazione della Direzione Sistemi informativi e dell'ufficio Comunicazione ICT, con modalità dagli stessi definite.

Il RPCT**,** tramite l'Ufficio Unico, procede ad un monitoraggio periodico, effettuato con le seguenti modalità:

- Produzione trimestrale, da parte dei dirigenti responsabili, di specifica **dichiarazione** relativa alla corretta, completa ed aggiornata pubblicazione dei dati di loro competenza, anche in relazione alla tempistica ivi indicata;

- Tenuta di un "**Registro della Trasparenza**" da parte dell'Ufficio Unico, compilato con periodicità semestrale, che prevede la disamina di **tutte** le sottosezioni e l'annotazione di eventuali scostamenti da verificare in corso d'anno.

Come anticipato nei paragrafi precedenti, il RPCT segnala al Sindaco, ad ANAC, al Nucleo di Valutazione e, in base alla gravità del mancato adempimento, all'Ufficio Disciplina, gli eventuali casi di persistenti ritardi o mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione, applicando la normativa all'uopo prevista dal D. lgs. 33/2013 e s.m.i.

Capo II – PROFILI APPLICATIVI DELLE NORME IN MATERIA DI ACCESSO CIVICO

1. Accesso civico semplice, generalizzato e documentale secondo le Linee guida ANAC e le disposizioni del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

L'articolo 5 co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ha introdotto, accanto all'accesso civico già disciplinato dal d.lgs. 33/2013, il diritto di chiunque di accedere a dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5 bis, 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.

Occorre evidenziare il rovesciamento della precedente prospettiva, che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione. Ora la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico, diventa centrale nel sistema nazionale, in analogia agli ordinamenti aventi il *Freedom of Information Act (*FOIA), ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico generalizzato si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "*da chiunque*" e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza "*non richiede motivazione*".

In altri termini, tale tipologia di accesso assicura a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da Pubbliche Amministrazioni e dai soggetti indicati nell'art. art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 e s.m.i.

Il legislatore ha pertanto posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni, previste dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni e, come tali, tassative.

Tale particolare tipologia di accesso cd. "generalizzato", delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità 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.

Ciò in attuazione del principio di trasparenza, ora inteso quale accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, non più solo finalizzata a "*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", ma soprattutto, e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa.

L'intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel co. 2 dell'art. 1 del decreto trasparenza secondo cui ***la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini***.

Accogliendo le indicazioni delle Linee guida ANAC in materia di cd. FOIA,. considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso preesistenti, il Comune di Genova intende integrare il vigente Regolamento in materia di procedimento amministrativo con una sezione specifica dedicata all'accesso civico, al fine di fornire un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso vigenti.

Si evidenzia che, ai sensi dell'art. 43, comma 4 del D. Lgs. 33/2013 "*I dirigenti responsabili dell'amministrazione e il responsabile per la trasparenza controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto",* ivi incluso il rispetto del **termine per la risposta**, fissato dalla legge in **trenta giorni dalla presentazione dell'istanza** (art. 5, comma 6).

Al riguardo, la Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha precisato che:

- *"il **termine** di trenta giorni entro il quale concludere il procedimento **non è derogabile**, salva l'ipotesi di sospensione fino a dieci giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato (art. 5, comma 5, D. Lgs. 33/2013);*
- *la conclusione del procedimento deve necessariamente avvenire con **provvedimento espresso**: non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento;*
- *l'inosservanza del termine sopra indicato costituisce '**elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale**, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione' ed è comunque **valutata 'ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili'** (art. 46, comma 1, D. Lgs. 33/2013)".*

2. Ruolo dei controinteressati nell'accesso civico generalizzato secondo il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione

In materia di accesso civico generalizzato, devono ritenersi "controinteressati" tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'art. 5-bis.

La circostanza che i dati o documenti richiesti facciano riferimento a soggetti terzi, di per sé, *non implica che questi debbano essere qualificati come controinteressati. Occorre comunque valutare il pregiudizio concreto agli interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2, che i controinteressati potrebbero subire come conseguenza dell'accesso. Al fine di identificare i controinteressati in modo corretto, è indispensabile procedere a questa valutazione soltanto dopo un puntuale esame di tutti i dati e i documenti oggetto della domanda di accesso generalizzato*.

Una volta individuati eventuali controinteressati, l'Amministrazione deve comunicare loro di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci giorni per la presentazione di opposizione motivata. La comunicazione deve essere effettuata "*mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazion*e".

In caso di opposizione, l'Amministrazione non può assumere come unico fondamento del rifiuto di accesso il mancato consenso del controinteressato. L'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013 espressamente prevede l'ipotesi di "accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato". Dunque, *la normativa rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta il potere di decidere sull'accesso. Questa deve valutare, da un lato, la probabilità e serietà del danno agli interessi dei soggetti terzi che abbiano fatto opposizione e, dall'altro, la rilevanza dell'interesse conoscitivo della collettività (e, se esplicitato, del richiedente) che la richiesta mira a soddisfare. La medesima disposizione stabilisce che, in caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante l'opposizione del controinteressato, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione al controinteressato e al richiedente senza procedere alla contestuale trasmissione dei documenti a quest'ultimo*. Per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, i dati e documenti non possono essere inviati prima di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di accoglimento della domanda di accesso da parte del controinteressato (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013).

La comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso deve precisare espressamente che la trasmissione al richiedente dei dati o documenti avviene qualora, decorsi quindici giorni, non siano stati notificati all'amministrazione ricorsi o richieste di riesame sulla medesima domanda di accesso.

3. Registro degli accessi

Con le cc.dd. "Linee guida FOIA" sopra citate, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), intervenendo in materia, raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso che pervengano alle Pubbliche Amministrazioni.

Il cd. "Registro degli accessi deve contenere "*l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data ed il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione Trasparente 'altri contenuti-accesso civico' del sito web istituzionale. 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 p.a. che, in questo modo, rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività*".

La sopra menzionata Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ad oggetto "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (cd. FOIA)", precisa ulteriormente la pluralità di scopi del Registro ed in particolare:

- "*semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie;*
- *favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili;*
- *agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate;*
- *monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse*".

La stessa Circolare conferma la centralità del sistema di gestione del Protocollo Informatico quale strumento prioritario per la registrazione delle richieste di accesso ed indica, in allegato, uno schema di "Modalità di realizzazione del registro degli accessi" strutturato in tre "scenari":

1) sistema di protocollo e gestione dei fascicoli
2) sistema di protocollo con metadati
3) sistema di protocollo con solo funzionalità minime.

La struttura del Registro adottata dal Comune (attraverso il Protocollo Informatico E-Grammata) si colloca, attualmente, ad un livello intermedio tra il secondo e terzo "scenario", in quanto riporta l'elenco delle richieste – suddivise per tipologie - con l'oggetto e la data, nonché il relativo esito corredato dalla data della decisione.

Nella compilazione del Protocollo Informatico in sede di registrazione di istanze di accesso, i dirigenti responsabili degli uffici verranno valutati – nell'ambito dell'obiettivo PEG in materia di trasparenza, in ragione della attuazione delle seguenti note operative:

1) ai fini della "estrapolazione" del Registro degli accessi dal protocollo informatico, rivestono rilievo informativo non secondario i campi "**oggetto**" relativi sia all'istanza che all'esito finale della medesima;
2) relativamente ai suddetti campi, poiché il Registro è destinato alla pubblicazione (con aggiornamento almeno semestrale) è fondamentale che, nella compilazione degli stessi, sia sempre assicurato il pieno rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali (Regolamento UE 2016/679 e D.lgs. 30/06/2003 n. 196 e s.m.i.): non devono pertanto essere riportati nome e cognome per esteso ed eventuale numero civico dell'indirizzo;
3) deve essere richiamata, di conseguenza, l'importanza di operare con la dovuta attenzione e diligenza, onde evitare che dati personali siano <u>indebitamente pubblicati</u> sul sito istituzionale dell'Ente, violando quanto previsto dalla normativa sulla tutela dei dati personali ed incorrere nelle sanzioni dalla stessa previste;
4) sotto altro profilo, l'oggetto della risposta alle istanze di accesso deve invece indicare esplicitamente l'esito delle stesse con le formule alternative, "Accoglimento", "Differimento", "Diniego".
5) in caso di diniego, occorre riportare, sempre nel campo oggetto del protocollo della

risposta, una breve motivazione (esempio: "Applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali" oppure "Dato non detenuto dall'amministrazione" o ancora, nel caso di differimento, "Dato in corso di elaborazione");

6) sia nell'ipotesi di accoglimento che in quella di diniego, l'oggetto della risposta deve segnalare l'eventuale presenza di controinteressati, attraverso le seguenti formulazioni: "Consultati controinteressati" o "Controinteressati non presenti";
7) l'eventuale istanza di riesame deve essere registrata come nuova richiesta, da collegare sempre al protocollo della richiesta originaria, così come la risposta finale.

Contestualmente, entro il 31/12/2020, il Responsabile Transizione Digitale dovrà individuare e condividere con il RPCT le soluzioni tecniche intese a dare attuazione alla Circolare n. 1/2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, ad oggetto *Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*, con particolare riferimento al documento, ivi richiamato, intitolato "*Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi (FOIA)*"