

**PIANO TRIENNALE
DELLA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE
E
DELLA TRASPARENZA
(PTPCT)
DEL COMUNE DI GENOVA
TRIENNIO 2017 – 2019**

REVISIONE 2017

Struttura del Piano

In ottemperanza a quanto previsto dal D.Lgs. n.33/2013, come modificato dal D.Lgs. n.97/2016, e confermato dalla delibera dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (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”*, nonché dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016, approvato con Delibera ANAC n.831 del 3 agosto 2016, le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati ai sensi di legge sono tenuti ad adottare un unico Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui la sezione relativa alla Trasparenza risulti chiaramente identificata.

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

- **Sezione prima: “Prevenzione della corruzione”**, con allegato *Catalogo dei processi, dei rischi e delle misure di contrasto e correlate disposizioni per l’attuazione delle misure*;

- **Sezione seconda: “Trasparenza”**, con allegata *Tabella obblighi di pubblicazione sulla sezione Amministrazione Trasparente*, che riproduce i singoli obblighi contemplati dal D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. 97/2016, riportando, in corrispondenza di ciascuno di essi, l’indicazione dei soggetti responsabili;

oltre ad un *Cronoprogramma*, che riporta i tempi previsti per un complesso di attività legate alla attuazione delle misure proposte a livello generale e specifico e di tutte le altre azioni finalizzate alla piena efficacia del Piano.

Sommario della Sezione I

SEZIONE I - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	4
Premessa. Il contesto normativo nazionale ed internazionale. PNA 2016	4
1. Analisi del contesto esterno	6
1.1 Contesto socio-economico	6
1.2 Contesto criminologico	7
1.3 Protocollo di intesa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi tra Comune di Genova e parti sociali	9
1.4 Iniziative connesse alla gestione dei processi relativi allo smaltimento dei rifiuti ¹¹	
2. Analisi del contesto interno	12
2.1 I soggetti istituzionali	12
2.2 L'Ufficio Unico per il controllo successivo di regolarità amministrativa, la prevenzione della corruzione e l'attuazione della trasparenza a supporto del Segretario Generale	14
2.3 Composizione, caratteristiche e funzionalità dell'Ufficio Unico controlli, anticorruzione e trasparenza	16
2.4 Attività dell'Ufficio Unico e ruolo dei Referenti di Direzione	16
2.5 Mappatura dei procedimenti	17
3. Articolazione della presente Sezione "Prevenzione della corruzione"	19
4. Mappatura del rischio	19
5. Quadro di sintesi dei contenuti delle singole Aree	20

6.	Monitoraggio sull'effettiva attuazione delle misure. Reportistica periodica.....	21
7.	Monitoraggio dei tempi procedurali.....	22
8.	Il Piano di prevenzione della corruzione, le società partecipate e gli enti partecipati e controllati	23
9.	Evoluzione dell'approccio metodologico: quadro riassuntivo degli ambiti di indagine da implementare	24
10.	Rapporti con il piano della performance (sistema dei controlli interni)	24
11.	Documenti complementari al Piano – Sezione Prevenzione della corruzione	25
11.1	Codice di comportamento dei civici dipendenti	25
11.2	Piano della rotazione del personale	26
11.3	Tutela del whistleblower	28
11.4	Piano della formazione	30
12	Valutazione del rischio in riferimento al cd. progetto PON METRO	30

SEZIONE I - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Premessa. Il contesto normativo nazionale ed internazionale. PNA 2016

Con la presente revisione del Piano di prevenzione della corruzione (PTPC), il Comune di Genova prende atto delle linee guida fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016 e si adegua alle rilevanti novità normative intervenute in materia nel corso dell'ultimo anno.

Il PNA, approvato con Delibera n.831 del 3 agosto 2016, è il primo predisposto ed adottato da ANAC ai sensi dell'art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, n.90, che ha trasferito interamente alla stessa le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Esso conferma sostanzialmente la nozione di "corruzione" contenuta nella Circolare n. 1/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri e reiterata nel PNA 2013 nonché nel suo Aggiornamento 2015.

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.

L'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione sottolinea 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"*.

I contenuti e le raccomandazioni raccolte nel PNA 2016 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 vengono richiamati 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"*.

Il PNA 2016 è totalmente allineato al quadro normativo internazionale e nazionale in materia di prevenzione della corruzione, tenuto conto altresì delle novità introdotte dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n.97 recante *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* e dal D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (cd. *Nuovo Codice degli appalti*).

Il PNA è atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni ed ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge, che adottano i PTPC (ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n 231). Proprio in quanto atto di indirizzo, *“contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all’adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione. Si tratta di un modello che contempera l’esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l’autonomia organizzativa, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e, all’interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati”*.

L’analisi svolta da ANAC su un campione ristretto, a livello nazionale, dei PTPC 2016-2018, ha evidenziato, tra gli altri, i seguenti punti focali oggetto di particolare attenzione:

- analisi del contesto esterno
- analisi del contesto interno
- analisi e valutazione del rischio
- misure di prevenzione

Per quanto concerne, in particolare, la gestione del rischio corruttivo, il PNA 2016 non fornisce suggerimenti ulteriori rispetto al quadro indicato con il PNA 2013 e 2015, ma ribadisce le indicazioni metodologiche già fornite in precedenza, con riferimento alla adeguata progettazione di misure di prevenzione della corruzione sostenibili e verificabili.

L’aggiornamento del presente Piano tiene pertanto conto di tutto il predetto quadro normativo, adeguando i contenuti delle precedenti versioni alle integrazioni e modifiche intervenute a livello nazionale.

1. Analisi del contesto esterno.

1.1 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 2016-2018 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.

Nel predetto documento si prende a riferimento il dato 2015 che risulta tuttora significativo ai fini di una rappresentazione del contesto socio-economico di massima. *“Come segnalato dalla Banca d’Italia, nel corso del 2015 l’attività economica della Liguria è cresciuta, grazie anche a un rafforzamento della domanda interna. Gli investimenti avviati sono rimasti sul livello dell’anno precedente, che aveva registrato un’espansione dell’accumulazione di capitale; malgrado la ripresa delle vendite e il miglioramento nelle condizioni di accesso al credito, sulla spesa per investimenti incidono la capacità produttiva ancora inutilizzata e la perdurante*

incertezza delle imprese sul contesto macroeconomico. Sono proseguite le difficoltà per il settore edile, la cui prolungata fase negativa ha però mostrato un'attenuazione. I flussi turistici sono saliti, sia per la componente italiana, sia per quella straniera. È accelerata la ripresa dei consumi delle famiglie per alcuni beni durevoli. Presso il sistema dei porti liguri è proseguita l'espansione del traffico commerciale, in particolare di quello containerizzato; anche i movimenti di passeggeri sono aumentati. Le condizioni del mercato del lavoro sono migliorate, con una crescita dell'occupazione più intensa per i lavoratori indipendenti. Per quelli alle dipendenze, che hanno comunque registrato un lieve recupero, gli avviamenti al lavoro sono saliti in tutti i principali comparti produttivi; è cresciuta la quota di nuovi contratti a tempo indeterminato. Il tasso di disoccupazione si è riportato al di sotto del 10 per cento".

Sempre assumendo a riferimento l'ultimo dato disponibile relativo al 2015, il Documento di bilancio individua i seguenti spunti di riflessione:

- l'inflazione tendenziale registra un aumento, passando dallo 0,0% di dicembre 2014 allo 0,4% di fine 2015. Il tasso genovese è superiore al dato nazionale per quasi tutto il 2015 e, in misura più accentuata, a partire da giugno 2015;
- rallenta il calo dell'imprenditoria genovese e ligure;
- continuano ad aumentare le società di capitale e a diminuire le società di persone;
- a Genova il 16% delle imprese è gestito da stranieri;
- sono diminuite le ore autorizzate di cassa integrazione;
- continua l'aumento del movimento container: il traffico containerizzato rappresenta il 41,7% del complesso delle merci varie trattate nel Porto di Genova;
- significativo l'afflusso di visitatori nei musei cittadini e nell'Acquario, pur essendosi registrata una lieve flessione sul 2015.

La presenza straniera nel territorio genovese è significativa.

Alla data del 30 giugno 2016 risultano risiedere a Genova 54.722 stranieri (25.747 maschi e 28.975 femmine). La comunità più numerosa è quella ecuadoriana (14.630 residenti), seguita dagli albanesi (6.054), dai rumeni (5.139), dai marocchini (4.187), dai cinesi (2.346), dai peruviani (2.322), dagli ucraini (1.955), dai senegalesi (1.827), dai bengalesi e dai cingalesi (circa 1.200).

Il Comune di Genova attua una serie di interventi a carattere sociale a favore degli stranieri tramite l'Ufficio Cittadini Senza Territorio.

E' in aumento la popolazione anziana: l'indice di vecchiaia nel Comune di Genova registra, infatti, un incremento (a livello di rapporto percentuale tra la popolazione in età pari e oltre 65 anni e quella in età inferiore ai 15 anni), passando da 233,2 nel 2010 a 246,4 nel 2015.

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.

Significativa la presenza sul territorio di Centri Sociali per anziani che svolgono attività ludiche, di animazione, aggregazione, educazione fisica, educazione alla salute.

1.2 Contesto criminologico

E' importante acquisire costantemente un buon 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 è stata esaminata la "Relazione sull'attività delle

Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (Anno 2014)", pubblicata sul sito del Ministero dell'Interno in data 11 febbraio 2016, ed in particolare la sezione dedicata alla Regione Liguria ed alla Provincia di Genova.

La Relazione relativa all'anno precedente evidenziava che, nella Provincia di Genova, sono presenti ormai da tempo espressioni criminali direttamente riconducibili ad organizzazioni di tipo mafioso principalmente attive nel riciclaggio, nelle estorsioni, nell'usura, nel gioco d'azzardo e nel traffico di sostanze stupefacenti. Il Porto di Genova costituisce, peraltro, uno snodo di rilievo, utilizzabile dalle organizzazioni criminali per realizzare traffici illeciti di varia natura, dall'importazione di merce di contrabbando al traffico di stupefacenti, in virtù anche delle numerose linee commerciali di unione con i porti asiatici e del Medio Oriente.

La criminalità di matrice transnazionale è espressione di attività legate prevalentemente al traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, ai furti, allo sfruttamento della prostituzione ed alla presenza di forme di aggregazione giovanile che assumono i connotati di "bande" dedite ad atti criminosi.

La medesima situazione è oggetto di indicazioni specifiche nel documento pubblicato nel febbraio 2016, laddove si fa riferimento ad una circolare inviata il 23 aprile 2014 ai Prefetti della Repubblica, seguita da una direttiva applicativa del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, con cui *"il Ministro dell'Interno ha richiamato l'attenzione sulla necessità di implementare l'azione di prevenzione e contrasto ai fenomeni criminali legati all'operatività della 'ndrangheta, tanto in Calabria che nelle regioni dove si registrano le sue proiezioni. Il modello di intervento, denominato "Focus 'Ndrangheta – Piano d'azione nazionale e transnazionale", prevede:- un impegno corale con l'impiego di tutte le risorse disponibili, in chiave sia preventiva che repressiva ed un'azione di contrasto, a tutto campo, organica e coordinata, che dovrà essere attuata sia in Calabria che in tutte le aree ove la 'Ndrangheta, dalle attività investigative e giudiziarie, risulta presente con i suoi illeciti interessi economici, in particolare in Lombardia, in Piemonte, nell'Emilia Romagna, in Liguria e nel Lazio; - che i Prefetti forniscano le opportune indicazioni volte a rendere più frequenti, con una mirata pianificazione, i controlli dei mezzi e del personale nelle aree dei cantieri, i cui esiti potranno risultare una preziosa risorsa per la verifica delle infiltrazioni della 'Ndrangheta nel settore degli appalti".*

Il quadro criminoso predetto è confermato dalla *"Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso"* (periodo 1 luglio 2014 - 30 giugno 2015), presentata alla Camera dei Deputati nel febbraio 2016. Nella sezione di competenza del Distretto di Genova, il relatore riserva particolare rilievo ai procedimenti relativi alla criminalità organizzata, ai reati in materia di sostanze stupefacenti e a quelli ambientali.

Per quanto concerne le linee di tendenza delle manifestazioni della criminalità organizzata nel territorio, la Relazione relativa all'anno precedente evidenziava che *"la specificità delle modalità di azione dei tanti soggetti in varia misura collegabili alla 'ndrangheta, unita alla loro presenza quasi capillare su molte zone del territorio del Distretto ed in settori diversi del tessuto economico regionale, rappresenta una delle ragioni per cui risulta particolarmente difficile raccogliere elementi di prova prima e giungere poi a decisioni che, più o meno direttamente, riconoscono tale realtà. Per la verità, anche se con particolare timidezza dato il contesto, su quest'ultimo piano segnali positivi ci sono stati, anche indotti da importanti risultati processuali di altre realtà simili ed è possibile che un diverso orientamento culturale, prima ancora che giuridico, possa cominciare a manifestarsi e di fatto si sia manifestato".*

Nell'ultima Relazione si ribadisce il descritto trend nei termini seguenti: *"L'intensa attività investigativa svolta negli ultimi anni ha portato alla prima condanna di numerosi associati alla 'ndrangheta operanti nel ponente ligure, con la conferma, in sede giudiziaria, della presenza, in quella zona, di alcune "locali" la cui attività è risultata in grado di condizionare l'operato di*

amministratori locali e di incidere sulle attività imprenditoriali segnatamente svolte da quelle piccole e medie imprese che costituiscono il tessuto economico prevalente dell'intera area. Il procedimento, non a caso denominato 'la svolta', rappresenta un primo ed importante segnale di un nuovo e più consapevole atteggiarsi della giurisdizione nel suo insieme nei confronti della realtà fattuale ricostruita nelle diverse indagini; giurisdizione rimasta, specie in passato ma ancora oggi troppo spesso distaccata ed incapace di cogliere fenomeni criminali ritenuti, erroneamente, non presenti ed attuali in quella parte del territorio nazionale. Anche se con particolare timidezza, dato il contesto, gli importanti risultati processuali di altre realtà simili hanno svolto un ruolo decisivo per l'affermarsi di un diverso orientamento culturale, prima ancora che giuridico, i cui primi segnali positivi si sono, di fatto, già manifestati [...]. Il ritardo nella acquisizione di consapevolezza della società civile non direttamente colpita dal fenomeno criminale è stato determinato anche dalle modalità con cui il sodalizio si è manifestato in quel territorio e si è insinuato lentamente nel tessuto economico; manifestazioni attuative, con caratteri, in parte, diversi da quelli tradizionali, di una strategia volta a favorire il reimpiego di danaro sporco derivante, prevalentemente, dal circuito del traffico di sostanze stupefacenti. Nel corso degli anni, tuttavia, la presenza della 'ndrangheta nel tessuto economico e sociale è stata di tale pervasività ed è stata, in larga parte, smascherata con la conseguenza di aprire gli occhi anche a chi, per i più disparati motivi, intendeva ostinatamente tenerli chiusi. [...] La città di Genova, inoltre, è al centro di significative dinamiche criminali di respiro nazionale, riconducibili alle accertate attività della 'locale' di 'ndrangheta del capoluogo e di quella di Lavagna nonché, in misura più contenuta, di storiche proiezioni di Cosa Nostra siciliana".

Sotto il profilo dei reati ambientali, nella citata Relazione sono stati presi in considerazione gli aspetti legati alla gestione, in senso ampio, dei rifiuti, in particolare urbani, attraverso le numerose discariche autorizzate. Non sono emersi, tuttavia, almeno allo stato, secondo quanto evidenziato dalla DDA ligure, elementi di prova sufficienti per ricondurre la gestione ed il controllo del settore ad organizzazioni mafiose.

1.3 Protocollo di intesa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi tra Comune di Genova e parti sociali

Il Comune di Genova rivolge particolare attenzione al mondo del lavoro in tutte le sue espressioni, con specifica focalizzazione al settore degli appalti ed a tutte le criticità connesse e, in particolare, riconosce ai rappresentanti del mondo economico e del lavoro un ruolo importante in materia di contrasto ai fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata ed in tema di lavoro e sicurezza aziendale.

Già in data 23/3/2011 il Consiglio Comunale aveva definito, con deliberazione n. 10, le linee di indirizzo per l'affidamento degli appalti di servizi da parte della Civica Amministrazione al fine di sostenere l'inserimento lavorativo delle fasce deboli e in difficoltà. Durante le crisi economiche, infatti, tendono ad aumentare la concorrenza sleale, il ricorso al lavoro irregolare nonché il tentativo dell'attività criminale e mafiosa di condizionare l'economia legale.

In data 29/7/2011 veniva stipulato un "Accordo per la tutela della legalità nel settore degli appalti e concessioni di lavori per il rispetto della qualità ed economicità dei lavori" tra il Comune di Genova e le Confederazioni Sindacali e Assedil-Liguria e CNA, Confartigianato, finalizzato a diffondere una cultura comune della legalità e rafforzare e garantire la libera concorrenza tra gli operatori economici nel rispetto delle regole in materia di sicurezza sul lavoro.

In data 6/2/2012 veniva sottoscritta, tra il Prefetto di Genova, il Presidente della Regione Liguria, il Presidente della Provincia di Genova ed il Sindaco di Genova, una dichiarazione di intenti per costituire tre stazioni uniche appaltanti, quali strumenti capaci di conseguire livelli sempre più elevati di trasparenza e legalità nel settore degli appalti pubblici.

Questo impegno si concretizzava il 18 settembre 2012, con la sottoscrizione delle convenzioni per la costituzione di una stazione unica appaltante regionale, di una stazione unica provinciale e di una stazione unica del comune capoluogo, con ambiti operativi differenziati nell'intento di non creare sovrapposizioni.

La centralizzazione degli acquisti e delle gare consente, infatti, di sviluppare competenze professionali specifiche e di alto livello in grado di affrontare la complessità della materia, con benefici anche in termini di qualità degli atti e delle procedure ed ottimizzazione delle risorse.

Nel corso del 2014 sono state emanate le nuove direttive UE che hanno introdotto significative novità nella disciplina di affidamento e gestione degli appalti pubblici, finalizzate al conseguimento di maggiore qualità, tutela ambientale, sociale e lavorativa. Per il legislatore europeo la finalità sociale degli appalti diventa strumentale al raggiungimento di obiettivi più ampi di crescita economica.

A livello nazionale, il D.Lgs. n.50/2016, "nuovo Codice degli appalti", nel recepire i principi comunitari sopra espressi, ha dedicato una esplicita disciplina agli aspetti sociali negli appalti, prevedendo fra l'altro, all'art.50, la facoltà – in capo alle stazioni appaltanti – di inserimento nei bandi di specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale.

In coerenza con questi principi, l'Amministrazione ha sottoposto alla firma delle Organizzazioni Sindacali e delle Associazioni datoriali un Protocollo di Intesa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi per inserire elementi qualificanti sul versante della tutela della legalità e della trasparenza negli appalti, della sicurezza del lavoro e delle garanzie occupazionali. Si è ritenuto, infatti, che con la sottoscrizione di un accordo pattizio con le parti sociali, possa rafforzarsi un percorso di responsabilità collettiva da parte degli aderenti nella direzione di un'economia sana e sostenibile.

Il Comune di Genova ha, pertanto, avviato un percorso condiviso con le suddette parti sociali, al fine di perseguire gli obiettivi comuni di salvaguardia della legalità e della sostenibilità degli appalti, assicurando forme di collaborazione ed omogeneità di comportamenti nei processi di affidamento e di gestione dei contratti pubblici, promuovendo il lavoro regolare e la coesione sociale.

La proposta dell'Amministrazione alle parti sociali di condivisione di detti principi ed obiettivi ha trovato il totale accordo ed una pronta risposta da parte dei rappresentanti del mondo economico e del lavoro, cui è seguita, in data 26 settembre 2016, la sottoscrizione di un Protocollo di intesa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi tra l'Ente e le Confederazioni CGIL, CISL e UIL, Confindustria, ANCE, CNA, Confartigianato, Ascom, Confesercenti ed Alleanza delle Cooperative Italiane.

Con deliberazione di Giunta Comunale n.213/2016, si stabilisce che detto protocollo costituisca atto di indirizzo per gli uffici dell'ente per la predisposizione delle procedure di affidamento degli appalti pubblici e che lo stesso sia portato a conoscenza delle società partecipate e degli enti strumentali del Comune di Genova.

Le parti si impegnano, sostanzialmente, a rispettare le seguenti linee guida, meglio dettagliate nel Protocollo medesimo:

- Inserire negli atti di gara clausole di legalità;

- Adottare criteri di aggiudicazione degli appalti che valorizzino la qualità e la coesione sociale;
- Assegnare un punteggio preponderante alla qualità rispetto al prezzo;
- Impegnare l'aggiudicatario al rispetto della clausola sociale di riassorbimento del personale;
- Prevedere criteri premiali o riserve di partecipazione/esecuzione per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate;
- Innovare welfare e servizi alle persone, ossia *"prevedere, per i servizi di natura sociale, forme innovative di gestione integrata tra pubblico e privato sociale, secondo quanto consentito dalla norma regionale (L.R. Liguria n.42/2012). Innovare il welfare anche attraverso la progressiva sperimentazione di forme di co-progettazione di servizi"*;
- Assicurare il rispetto del costo del lavoro: *"assicurare che, nella costruzione delle basi d'asta e nelle analisi di congruità delle offerte, sia sempre verificato il rispetto del costo del lavoro così come determinato ai sensi di legge (art.23, comma 16, e art.97, comma 5 lett.d, del Codice), al fine di contrastare l'utilizzo del lavoro nero o di qualsiasi forma di lavoro irregolare. Prevedere l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, ai sensi dell'art.30 del Codice, del contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto. Lo stesso disposto si applica in caso di subappaltatori, nonché di appaltatori e subappaltatori con sede produttiva situata fuori dal territorio italiano, che utilizzano lavoratori con distacco trans-nazionale"*;
- Favorire l'accesso alle gare delle piccole e medie imprese.

Il citato Protocollo ha durata triennale, decorrente da quella di sottoscrizione.

L'inosservanza delle norme di legge, contrattuali, sulla sicurezza, nonché ritardi e inadempienze relative a tempi e corretta esecuzione o fornitura di beni e servizi, accertate anche sulla base di segnalazioni di una delle parti firmatarie del Protocollo, è motivo per l'applicazione, da parte della Stazione Appaltante, delle relative penali contrattuali o, in caso di violazioni reiterate o particolarmente gravi, di risoluzione del contratto.

1.4 Iniziative connesse alla gestione dei processi relativi allo smaltimento dei rifiuti

In coerenza con quanto previsto dalla Revisione 2016 del Piano comunale di prevenzione della corruzione, è stato impostato il programma di sensibilizzazione, nei confronti della Società partecipata competente, in materia di gestione dei processi legati allo smaltimento dei rifiuti. Esso è fondato, principalmente, sul monitoraggio della correttezza delle procedure di affidamento di servizi.

L'Azienda Multiservizi Igiene Urbana utilizza una serie di appaltatori per la gestione dei rifiuti. Al fine di sensibilizzare l'azienda a garantire la correttezza di questi affidamenti e, contestualmente, di valutare eventuali indicatori di situazioni anomale, la Direzione competente in materia ha programmato di effettuare, dal 2017, un monitoraggio, su base trimestrale, in base ad un *report* specifico che indichi in dettaglio:

- Numero di affidamenti;
- Tipologia di affidamenti;
- Numero di proroghe;
- Durata delle proroghe;

- Variazioni di importi contrattuali rispetto a quello iniziale;
- Applicazione del principio di rotazione degli affidatari rispetto al totale degli affidamenti.

2. Analisi del contesto interno

Il PNA 2016 ribadisce l'importanza, richiamata dall'Aggiornamento 2015, di *"segnalare la complessità organizzativa dell'amministrazione in esame, attraverso l'esame della struttura organizzativa, dei ruoli e delle responsabilità interne, così come delle politiche, degli obiettivi e strategie dell'ente"*.

L'Aggiornamento 2015 al PNA fornisce indicazioni puntuali in merito: *"Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione o ente. Si consiglia di considerare i seguenti dati: organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità; politiche, obiettivi e strategie; risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie; qualità e quantità del personale; cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica; sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali che informali); relazioni interne e esterne. Molti dati per l'analisi del contesto sono contenuti anche in altri strumenti di programmazione (v. Piano delle performance) o in documenti che l'amministrazione già predispone ad altri fini (v. conto annuale, documento unico di programmazione degli enti locali). E' utile mettere a sistema tutti i dati già disponibili, eventualmente anche creando banche dati unitarie da cui estrapolare informazioni utili ai fini delle analisi in oggetto, e valorizzare elementi di conoscenza e sinergie interne proprio nella logica della coerente integrazione tra strumenti e della sostenibilità organizzativa"*.

2.1 I soggetti istituzionali

La legge n. 190/2012 e ss.sm.ii. *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"* impone ad ogni Pubblica Amministrazione l'obbligo di individuare un soggetto responsabile dell'attività di prevenzione del fenomeno corruttivo.

Tuttavia, il PNA, nella sua prima versione del 2013, già sottolineava come *"tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengano, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione amministrativa"*.

In sintesi, i soggetti istituzionali coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione, all'interno dell'amministrazione comunale sono:

- a) La Giunta Comunale, quale organo di indirizzo politico, cui compete, dopo che il Sindaco ha provveduto a designare il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC):
 - approvare il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC);
 - adottare tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che sono direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.
- b) Il Segretario Generale, individuato quale responsabile della prevenzione, cui compete:
 - proporre il Piano triennale di prevenzione della corruzione e i suoi aggiornamenti periodici;

- monitorare le misure previste dal Piano;
 - vigilare sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità;
 - elaborare una relazione annuale sull'attività svolta, assicurandone la pubblicazione.
- c) Tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza, ai quali compete:
- svolgere attività informativa nei confronti del responsabile, 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 Piano triennale di prevenzione della corruzione.
- d) Il nucleo di valutazione, 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) La Direzione Personale che:
- svolge i procedimenti disciplinari di competenza;
 - informa l'autorità giudiziaria
 - concorre alla predisposizione del codice di comportamento.
- f) Tutti i dipendenti dell'Ente, i quali:
- partecipano al processo di gestione del rischio;
 - osservano le misure del Piano triennale di prevenzione della corruzione;
 - segnalano situazioni al proprio dirigente e alla Direzione del Personale – Ufficio Disciplina.
- g) I collaboratori a qualsiasi titolo della Civica Amministrazione, i quali sono tenuti:
- a osservare le misure contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione;
 - a segnalare situazioni di illecito.

Il PNA 2016 conferisce particolare rilievo alle novità normative intervenute in materia nel corso dell'ultimo anno. In particolare osserva come - alla luce della nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n.97 e dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50 - si sia sostanzialmente rafforzato il ruolo del Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC) e sia stato sancito un più incisivo coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione ed attuazione del Piano.

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 Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT (scelta già a suo tempo operata dal Comune di Genova) e prevede che, in capo allo stesso, vengano riconosciute funzioni idonee a garantire lo svolgimento dell'incarico *"con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative"*.

Altro elemento di novità consiste nella affermata interazione tra RPCT ed Organismi Indipendenti di Valutazione (nel nostro Ente il Nucleo di Valutazione), a sua volta correlata al significativo raccordo tra misure anticorruzione e *"misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici"* (PNA 2016).

Viene, inoltre, ulteriormente formalizzato l'obiettivo di semplificare le attività delle

amministrazioni nella materia anche unificando in un solo strumento il PTPC ed il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Pertanto, la nuova normativa prevede una articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative delle amministrazioni.

Il D.Lgs. n.97/2016, nel modificare il D.Lgs. n.33/2013 e la legge n.190/2012, ha pertanto conferito al Piano anticorruzione un valore programmatico, con una valenza ancora più mirata ad esaltare la strategicità degli obiettivi di contrasto alla corruzione fissati dagli organi di indirizzo.

Si presuppone infatti un coinvolgimento diretto degli organi di vertice dell'amministrazione riguardo alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione: questo quadro deve necessariamente trovare riscontro nelle previsioni del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico - gestionale.

Devono, in particolare, essere previste adeguate misure organizzative per la effettiva attuazione degli obblighi di trasparenza.

Il PNA 2016 prevede testualmente che "la soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, per effetto della nuova disciplina, comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come apposita sezione. Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni".

Questo tipo di scelta operativa è già stata, peraltro, messa in campo dal Comune di Genova a partire dal 2013, attraverso la redazione di una Tabella che, dettagliando i singoli obblighi di pubblicazione, riporta – in corrispondenza di ciascuno di essi – i riferimenti dei rispettivi responsabili.

Per la parte relativa alla Trasparenza si rinvia, dunque, in coerenza con il quadro normativo predetto, alla Sezione Seconda del presente Piano.

Dal contesto complessivo risulta dunque evidente l'intento di rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura. Per questo, alle responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Si parla di un "modello a rete", nel quale il RPCT "possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano all'adozione e all'attuazione delle misure di prevenzione" (PNA 2016).

2.2 L'Ufficio Unico per il controllo successivo di regolarità amministrativa, la prevenzione della corruzione e l'attuazione della trasparenza a supporto del Segretario Generale

Il primo problema che la Civica Amministrazione ha dovuto affrontare, allo scopo di poter dare concreta attuazione agli obblighi imposti dalla legge n.190/2012 e ss.mm.ii., è derivato dalla necessità di trovare una soluzione organizzativa idonea a soddisfare l'esigenza di assicurare al Responsabile della prevenzione un supporto adeguato per l'esercizio di questa delicata

funzione, secondo quanto altresì raccomandato nella Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.1/2013.

Questo principio è ribadito dal PNA 2016, che considera *“altamente auspicabile, da una parte che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito dal svolgere. Dall'altra che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella di controllo delle stesse. Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT”*.

Con ampio anticipo rispetto al PNA 2016, il Comune di Genova, anche ad esito dell'attenzione alle ripercussioni di natura organizzativa indotte dalle modifiche apportate al D.Lgs. n.267/2000 dal D.L. n.174/2012 convertito nella legge 213/2012 in materia di controlli interni, ha individuato, quale soluzione ottimale, l'istituzione di un *“Ufficio Unico per il controllo successivo di regolarità amministrativa, la prevenzione della corruzione e l'attuazione della trasparenza”* di seguito per brevità denominato *“Ufficio Unico controlli, anticorruzione e trasparenza”*.

A questo 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 e i contenuti, e 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. 147bis del D.Lgs. n.267/2000 nella nuova formulazione, con il regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.4/2013.

Detto regolamento definisce i principi e i criteri fondamentali che debbono presiedere all'esercizio della funzione di controllo successivo di regolarità amministrativa e puntualizza le principali caratteristiche della struttura a supporto del Segretario Generale e del personale da assegnare ad essa.

L'emanazione della legge n.190/2012, in tema di prevenzione della corruzione, pressoché coeva al D.L. n.174/2012 in materia di controlli, e l'individuazione del Segretario generale quale soggetto Responsabile della duplice funzione hanno costituito motivo per introdurre nel regolamento sul controllo successivo di regolarità amministrativa una specifica previsione che attribuisce alla struttura di supporto alla funzione di controllo anche i compiti di connessi alla funzione di prevenzione della corruzione.

Con provvedimento del Sindaco n.129 in data 20.2.2013 è stato quindi istituito *l'Ufficio Unico controlli, anticorruzione e trasparenza*, la cui responsabilità è stata conferita al Segretario Generale del Comune di Genova.

I motivi sui quali si fonda l'opzione che ha privilegiato l'istituzione di un Ufficio Unico risiedono certamente 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 e 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 maggiore 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.

2.3 Composizione, caratteristiche e funzionalità dell'Ufficio Unico controlli, anticorruzione e trasparenza

La composizione e le caratteristiche dell'*Ufficio Unico controlli, anticorruzione e trasparenza* sono delineate nel Regolamento sul controllo successivo di regolarità amministrativa.

Tale regolamento, in particolare, prevede che:

- operi alle dirette dipendenze del Segretario Generale;
- disponga di una dotazione quantitativamente adeguata di personale professionalmente idoneo all'assolvimento delle funzioni;
- l'attività dell'Ufficio sia informata a criteri di indipendenza, obiettività, diligenza e riservatezza;
- possa richiedere alle diverse strutture dell'ente documenti, notizie e chiarimenti utili all'espletamento della funzione.

Il provvedimento istitutivo dell'Ufficio Unico ha, inoltre, individuato un Vice Segretario generale a cui è stato attribuito lo specifico ruolo di coordinamento in ordine all'attuazione dei principi e delle norme sulla trasparenza.

2.4 Attività dell'Ufficio Unico e ruolo dei Referenti di Direzione

Nell'ambito di ciascuna Direzione sono stati individuati i Referenti in materia di anticorruzione e trasparenza, i quali rappresentano i principali destinatari delle iniziative formative tenute in materia.

Queste figure, infatti, assumono un ruolo 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.

Il livello di partecipazione del nucleo dei Referenti è in fase di sviluppo, presentando margini di miglioramento in particolare sotto il profilo della produzione di reportistica, del necessario potenziamento di una funzione propositiva e di raccordo tra RPCT e rispettive strutture di appartenenza.

Come detto, le iniziative formative a cura del RPCT e dell'Ufficio Unico sono mirate, principalmente, a potenziare e ottimizzare il livello di partecipazione della rete dei referenti all'azione complessiva del RPCT ed a supportare processi di autoanalisi organizzativa adeguati a comprendere e dettagliare la realtà gestionale dell'ente.

2.5 Mappatura dei procedimenti

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 ss.mm.ii. 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.

Per semplicità espositiva, le misure sono state aggregate in quattro tipologie: per ciascuna tipologia sono indicati i processi ai quali esse dovrebbero essere progressivamente estese, con la gradualità imposta dalle esigenze della programmazione e secondo un criterio di priorità che tiene conto della diversa intensità del rischio.

Le tipologie sono le seguenti:

- 1) Estensione/potenziamento dell'informatizzazione;
- 2) Formazione specifica adeguata;
- 3) Sviluppo dei processi decisionali;
- 4) Controlli.

Nel corso del 2015, è stata contestualmente 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 fondamentali, per il Comune di Genova, 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 ss.mm.ii.;
- 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, ivi compresi i *link* alla modulistica necessaria, di cui è obbligatoria la pubblicazione ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs. n.33/2013 come modificato dal D.Lgs. n.97/2016.

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) costituiscono allegato al presente Piano.

Il lavoro di ridefinizione dei processi/procedimenti e di verifica dei coefficienti di rischio e delle misure di prevenzione è stato preceduto da una mirata iniziativa formativa di aggiornamento

dei referenti di Direzione in materia di anticorruzione e trasparenza, funzionale e propedeutica alla raccolta di dati e informazioni utili in materia (fornite dalle Direzioni con il coordinamento dell'Ufficio Unico a supporto del RPCT). La formazione, misura trasversale di prevenzione del rischio, in particolare in questa circostanza si è dimostrata punto di forza per una strategia di prevenzione complessiva e consapevole da parte di tutta la struttura in sinergia con il RPCT.

3. Articolazione della presente Sezione “Prevenzione della corruzione”

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 centralità delle misure di prevenzione, 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 coerenza con i predetti principi, la prima Sezione del presente Piano, in un’ottica di semplificazione rispetto al PTPC 2016, riporta un *Catalogo dei processi, dei rischi e delle misure di contrasto e correlate disposizioni per l’attuazione delle misure*, strutturato in:

- Area A: Acquisizione e progressione del personale – Misure Generali e Specifiche;
- Area B: Contratti pubblici – Misure Generali e Specifiche;
- Area C: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario privi di effetto economico diretto e immediato - Misure Generali;
- Area D: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario con effetto economico diretto e immediato - Misure Generali;
- Area E: Provvedimenti restrittivi della sfera giuridica del destinatario - Misure Generali;
- Aree C, D, E: Provvedimenti ampliativi e restrittivi della sfera giuridica del destinatario – Misure Specifiche;
- Area F: Misure trasversali in materia di: inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali, incarichi extra istituzionali a civili dipendenti e incarichi a soggetti esterni;
- Area G: Governo del territorio;

4. Mappatura del rischio

Tutta l’attività di mappatura del rischio sviluppata nel corso degli anni precedenti è confluita nei documenti che costituiscono parte integrante della revisione al Piano, che tengono conto degli esiti delle azioni di monitoraggio che ad oggi sono state realizzate.

In particolare, la verifica della sostenibilità delle misure generali e specifiche individuate nel

PTPC 2016, per quanto concerne le Aree inerenti al Personale, ai Contratti Pubblici e ai provvedimenti ampliativi e restrittivi della sfera giuridica del destinatario, si è di fatto concretizzata su una verifica dello "stato dell'arte" in merito alla attuazione delle stesse.

E' stata definita, in coerenza con il PNA 2016, la nuova Area inerente al Governo del territorio.

Nell'ambito delle singole Aree sono ricomprese fattispecie in parte riconducibili alle ulteriori Aree oggetto di attenzione da parte dell'Aggiornamento 2015 al PNA e precisamente: Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; Incarichi e nomine; Affari legali e contenzioso. Questa parte deve tuttavia ritenersi meritevole di implementazione, secondo i tempi indicati in sede di *Cronoprogramma*.

5. Quadro di sintesi dei contenuti delle singole Aree

- *Area A: Acquisizione e progressione del personale – Misure Generali e Specifiche:* le misure indicate nel PTPC 2016 sono state aggiornate. Le disposizioni attuative, già contenute nell'Elaborato B allegato al PTPC 2016, sono state rese parte integrante delle misure stesse ed indicate all'interno della medesima scheda, con l'obiettivo di semplificare la lettura rispetto al quadro di settore;
- *Area B: Contratti pubblici – Misure Generali e Specifiche:* le misure, già riviste in sede di PTPC 2016 ad esito dell'Aggiornamento 2015 al PNA, sono state ulteriormente aggiornate a fronte dell'entrata in vigore del D.Lgs. n.50/2016, cd. Nuovo Codice degli Appalti. Le disposizioni attuative, già contenute nell'Elaborato B allegato al PTPC 2016, sono state rivalutate alla luce della intervenuta normativa e rese parte integrante della nuova scheda relativa all'Area B;
- *Area C: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario privi di effetto economico diretto e immediato - Misure Generali:* le misure indicate nel PTPC 2016 sono state aggiornate. Le disposizioni attuative, già contenute nell'Elaborato B allegato al PTPC 2016, sono state rese parte integrante delle misure stesse ed indicate all'interno della medesima scheda, con l'obiettivo di semplificare la lettura rispetto al quadro di settore;
- *Area D: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario con effetto economico diretto e immediato - Misure Generali:* le misure indicate nel PTPC 2016 sono state aggiornate. Le disposizioni attuative, già contenute nell'Elaborato B allegato al PTPC 2016, sono state rese parte integrante delle misure stesse ed indicate all'interno della medesima scheda, con l'obiettivo di semplificare la lettura rispetto al quadro di settore;
- *Area E: Provvedimenti restrittivi della sfera giuridica del destinatario - Misure Generali:* le misure indicate nel PTPC 2016 sono state aggiornate. Le disposizioni attuative, già contenute nell'Elaborato B allegato al PTPC 2016, sono state rese parte integrante delle misure stesse ed indicate all'interno della medesima scheda, con l'obiettivo di semplificare la lettura rispetto al quadro di settore;
- *Aree C, D, E: Provvedimenti ampliativi e restrittivi della sfera giuridica del destinatario – Misure Specifiche:* per la prima volta, rispetto alle precedenti versioni del Piano, viene allegato un tabulato che riproduce tutti i procedimenti mappati ai sensi della legge n.241/1990 e ss.mm.ii., rispetto ai quali è stata effettuata una rivalutazione complessiva dei macro-processi di appartenenza, dei coefficienti di

rischio, delle misure di prevenzione del rischio e del relativo stato di attuazione;

- *Area F: Misure trasversali in materia di: inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali, incarichi extra istituzionali a civili dipendenti e incarichi a soggetti esterni:* le disposizioni attuative in materia di inconferibilità ed incompatibilità e di incarichi, già contenute nell'Elaborato B allegato al PTPC 2016, sono state oggetto di una rivalutazione e saranno oggetto di ulteriore aggiornamento nei termini previsti dal *Cronoprogramma*;
- *Area G: Governo del territorio:* l'area è stata definita alla luce delle indicazioni contenute nel PNA 2016. La scheda riproduce le misure e lo stato di attuazione delle stesse. All'Area vanno ricondotti, salvi successivi approfondimenti da realizzarsi nel corso del 2017 (si veda *Cronoprogramma*), tutti i processi facenti capo alle Aree C, D, E relativi alla Direzione competente;

6. Monitoraggio sull'effettiva attuazione delle misure. Reportistica periodica

Il sistema di monitoraggio, applicato nell'ambito del processo complessivo di gestione del rischio, si fonda sul confronto dinamico realizzato, anche attraverso ripetute iniziative formative, con la collaborazione dei Referenti di Direzione i quali, acquisiti gli elementi utili alla costruzione dei *report* richiesti, devono fornire con periodicità infrannuale gli esiti degli stessi.

E' comunque attiva da tempo l'integrazione tra sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e sistema di controllo interno. Le estrazioni casuali dei provvedimenti dirigenziali, oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa, hanno consentito di esaminare varie fattispecie riconducibili alle Aree ora definite "general", con particolare riferimento all'Area B, Contratti pubblici.

Ad esito di tale attività sono stati formulati, per specifici provvedimenti alcuni rilievi e, conseguentemente, realizzati incontri formativi mirati. I referenti di Direzione, in particolare, sono stati i principali destinatari del percorso formativo in quanto rappresentano la "base" su cui si costruisce sostanzialmente l'operatività del Piano nel tessuto organizzativo dell'Amministrazione.

Diversi momenti formativi specifici (destinati anche a funzionari non referenti) hanno riguardato, nel corso del 2016, la materia della redazione dei provvedimenti e sono stati curati personalmente dal RPCT.

L'obiettivo preciso è stato quello di tradurre, non teoricamente, ma nel modo più concreto possibile, il rapporto tra risultato atteso - clima interno sfavorevole - e norme comportamentali. E', 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.

A fronte dell'esperienza maturata nel corso del 2016 si ritiene tuttavia opportuno implementare il sistema di supporto alle Direzioni sulla redazione della reportistica necessaria a tradurre correttamente le indicazioni del presente Piano. E' stata infatti registrata una certa disomogeneità nella struttura dei dati prodotti da ogni Direzione.

Per questo motivo, in sede di *Cronoprogramma*, sono indicati i tempi di redazione di apposite linee guida finalizzate a rendere omogenei e puntuali i *report* prodotti, affinché gli stessi consentano al RPCT una efficace attività di monitoraggio, verifica e *audit* della progressiva

esecuzione delle attività programmate dal PTPCT.

I tempi di monitoraggio del PTPCT dovranno pertanto essere strutturati come da *Cronoprogramma*.

7. Monitoraggio dei tempi procedurali.

Particolare importanza deve essere attribuita, inoltre, alla attività di monitoraggio del rispetto dei termini procedurali previsto dall'art. 1, comma 9, lett. d) della legge n.190/2012 e ss.mm.ii.

Occorre ricordare che, nel corso del 2016, con deliberazione del Consiglio Comunale n.39 del 26.7.2016 è stato approvato il nuovo *"Regolamento in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso, disciplina delle dichiarazioni sostitutive e trattamento dei dati personali"*, con contestuale abrogazione del precedente testo in materia e delle schede procedurali allegate.

Successivamente, il Direttore Generale, con determinazione dirigenziale n.9 in data 25.8.2016 ad oggetto *"Approvazione della tabella contenente le schede sintetiche dei procedimenti amministrativi di competenza del Comune, ai sensi dell'art. 7 del nuovo Regolamento in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso, disciplina delle dichiarazioni sostitutive e trattamento dei dati personali approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 26/7/2016"*, ha formalizzato le schede sintetiche, relative ai procedimenti amministrativi individuati ad esito dell'ultima mappatura, che riportano i dati distintivi e i termini di conclusione degli stessi.

Per ogni procedimento, i dati ulteriori, di cui è obbligatoria la pubblicazione per garantire una informativa più completa a beneficio dei cittadini (art.35 del D.Lgs. n.33/2013 come modificato dal D.Lgs. n.97/2016), sono riportati in schede su apposita piattaforma on line. Le predette schede on line sono accessibili nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale (sottosezione "Attività e procedimenti – Tipologie di procedimento").

Ai fini del monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti, ciascun Direttore/Dirigente trasmette trimestralmente i risultati all'Ufficio Unico della Segreteria Generale (entro il 10 del mese successivo al trimestre in esame). I risultati del monitoraggio sono consultabili nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale.

Al 31 dicembre 2016 la situazione dei monitoraggi dei tempi procedurali dei primi tre trimestri dell'anno evidenzia la conclusione di alcuni procedimenti oltre i termini previsti. Le ragioni addotte sui ritardi dipendono prevalentemente dal mancato rispetto dei termini di trasmissione di documenti necessari da parte di altri Enti/Soggetti esterni e da situazioni di carenza di organico. Al 31 dicembre 2016, risultano conclusi con ritardo pari o superiori ai 10 giorni alcuni procedimenti attinenti le seguenti Direzioni: Polizia Municipale; alcuni Municipi; Urbanistica, S.U.E e Grandi Progetti; Ambiente e Igiene; Politiche delle Entrate e Tributi; Politiche Attive per la Casa.

In sede di *Cronoprogramma* sono indicate le tempistiche attribuite ai Dirigenti per la produzione di proposte per la tempestiva eliminazione delle anomalie con le relative azioni correttive in caso di carenze sotto il profilo organizzativo.

8. Il Piano di prevenzione della corruzione, le società partecipate e gli enti partecipati e controllati

Riguardo agli adempimenti in capo alle società ed agli enti di diritto privato controllati e partecipati, con determinazione n.8 del 17/6/2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.152 del 3/7/2015 ANAC ha formulato precise «*Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*».

La Direzione Partecipate, con note in atti, ha comunicato alle Società le disposizioni contenute nella determinazione ANAC n.8 del 17 giugno 2015 e le modifiche introdotte da ANAC con il "Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art.47 D.Lgs. n.3/2013". Inoltre, la Direzione competente ha provveduto alla verifica e all'aggiornamento dei dati pubblicati sul sito istituzionale, nonché al controllo dei siti delle Società Partecipate dal Comune di Genova, allo scopo di fornire un supporto operativo per l'aggiornamento degli stessi.

Con provvedimento del Responsabile del Gabinetto del Sindaco n. 33 del 20/11/2015, sono stati individuati gli enti di diritto privato controllati dal Comune di Genova. La Direzione citata ha contestualmente provveduto ad inviare una nota agli enti interessati per richiamare il contenuto della predetta determinazione ANAC n.8 del 17/6/2015 in relazione agli obblighi e alle condizioni di applicazione della normativa in materia di trasparenza e anticorruzione.

Il D.Lgs. n.97/2016, a modifica ed integrazione del D.Lgs. n.33/2013, ha delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso e più ampio rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad adottare le misure di prevenzione della corruzione. Questi ultimi, inoltre, sono distinti tra soggetti che adottano il PTPC e quelli che adottano misure di prevenzione integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. n.231/2001.

L'art.2bis del D.Lgs. n.33/2013, come sopra modificato, individua un nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure sulla trasparenza, delineando tre macro-categorie di soggetti: le pubbliche amministrazioni (comma 1), altri soggetti tra cui enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (comma 2), altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (comma 3).

ANAC, tuttavia, deve individuare gli obblighi di pubblicazione applicabili alle società a partecipazione pubblica ed agli altri enti di diritto privato indicati dall'art. 2 bis secondo il criterio, previsto dalla norma, della "compatibilità": per questo l'Autorità, in sede di PNA 2016, si è riservata di approfondire questi aspetti in apposite Linee guida, di modifica della determinazione n. 8/2015, che dovranno essere emanate.

Il PNA 2016 fornisce inoltre le linee guida per le amministrazioni in materia di revisione dei processi di privatizzazione ed esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici, da ritenersi misura da implementare (v. *Cronoprogramma*).

9. Evoluzione dell'approccio metodologico: quadro riassuntivo degli ambiti di indagine da implementare

Ambiti di indagine da implementare sotto il profilo strettamente metodologico sono pertanto i seguenti:

- governo del territorio e *Cronoprogramma* (si veda par. 5);
- settori specifici inerenti: Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; Incarichi e nomine; Affari legali e contenzioso (si veda par. 4 e *Cronoprogramma*);
- sistema della reportistica periodica: occorre programmare la redazione di linee guida che, definendo le griglie dei report, consentano di rendere effettivo ed efficace il processo di rendicontazione e di aggiornamento, condizione essenziale per un adeguato monitoraggio della attuazione del Piano e per la individuazione degli eventuali correttivi anche in corso d'anno (si veda par. 6 e *Cronoprogramma*);
- processi di privatizzazione ed esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici (si veda par. 8 e *Cronoprogramma*);
- sistema di verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità: attualmente la verifica avviene sugli incarichi dichiarati, ma deve essere valutato un sistema di controllo sulla situazione del soggetto anche in relazione agli incarichi non dichiarati (v. *Cronoprogramma*).

10. Rapporti con il piano della performance (sistema dei controlli interni)

Il piano di analisi e valutazione dei rischi, la previsione e adozione di misure di contrasto alla corruzione costituiscono, secondo le espresse indicazioni del PNA, un ambito da ricomprendere nel ciclo della performance.

Le attività attuative della legge 190/2012 e s.m.i. e del D. Lgs. 33/2013 e s.m.i., per la particolare rilevanza ad esse attribuita all'ordinamento, debbono infatti essere inserite, in conformità alle indicazioni fornite a livello nazionale, nella programmazione strategica e operativa definita nel Piano della performance, attraverso un'integrazione effettiva e reale (quindi non limitata a meri richiami o rinvii) tra i diversi Piani.

I processi e le attività programmate con il presente Piano devono quindi essere inseriti, quali obiettivi e indicatori per la prevenzione della corruzione, negli strumenti del ciclo della performance ed in particolare nel Piano della performance, nel duplice versante della performance organizzativa e della performance individuale.

Ad ogni dirigente viene attribuito un obiettivo di PEG avente ad oggetto l'attuazione delle misure specifiche di prevenzione della corruzione e l'adempimento degli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza di rispettiva competenza.

11. Documenti complementari al Piano – Sezione Prevenzione della corruzione

Sono complementari alla presente Sezione del Piano, in quanto parte sostanziale dello stesso, i documenti indicati nei successivi sotto-paragrafi:

11.1 Codice di comportamento dei civici dipendenti

Al momento della redazione del presente Piano è in via di conclusione la revisione del Codice di comportamento dei civici dipendenti del Comune di Genova, già approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 355/2013. La proposta di revisione riguarda, 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;
- un particolare rilievo attribuito ai comportamenti extralavorativi di rilievo penale che per la loro specifica gravità possono 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 sarà descritto all'interno della Relazione di accompagnamento che sarà allegata alla deliberazione quale parte integrante e sostanziale.

In sede di *Cronoprogramma* sono previsti i tempi di elaborazione di un documento illustrativo che, superando la logica del testo strutturato in articoli, possa rappresentare un vero e proprio "manifesto" ad uso dei pubblici dipendenti, la cui funzione sia non solo descrivere in maniera puntuale obblighi e doveri, ma soprattutto esaltare la ridefinizione di un "piano etico della responsabilità del dipendente pubblico".

Accompagnato da idonea iniziativa formativa in materia di etica, il predetto documento sarà utile sussidio 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 dovrà partire da riflessioni generali sui valori e sui principi di riferimento e dalla discussione di casi pratici ai fini di un costruttivo coinvolgimento dei civici dipendenti.

11.2 Piano della 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 complementarità 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".

Secondo le indicazioni del PNA 2016, la rotazione del personale prevista dall'art. 1 c. 10 lett. b) della legge n.190/2012 e s.m.i. consiste nella c.d. rotazione "ordinaria", inserita appunto dal legislatore come una delle misure organizzative generali a efficacia preventiva dei fenomeni corruttivi. L'istituto della rotazione era stato peraltro già disciplinato dall'art. 16, co. 1, lett. I-quater) del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 "nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva" (c.d. rotazione "straordinaria", che solo nominalmente può associarsi all'istituto generale della rotazione).

Sempre ai sensi del PNA 2016, 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.

Il PNA 2016 conferma quanto già in precedenza sostenuto in varie sedi da ANAC in merito al 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 in materia.

A questo proposito lo schema di provvedimento avente ad oggetto le linee guida in materia di rotazione del personale è stato sottoposto alle organizzazioni sindacali più rappresentative dell'ente in apposita seduta in data 23/11/2016, durante la quale sono state fornite le informazioni in materia anche a fronte di specifiche istanze.

La rotazione del personale del Comune di Genova è programmata su base pluriennale e terrà in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi come sopra descritti, da applicarsi sulle aree a rischio corruzione. Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, troverà applicazione un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria.

Nelle strutture con articolazioni territoriali verrà privilegiata la rotazione avere carattere di "rotazione territoriale".

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

- Definizione del perimetro di applicazione della rotazione: la rotazione trova applicazione nelle aree a rischio di corruzione, individuate sulla base di quanto previsto dai PNA 2013 – 2015 - 2016 e dal Piano Anticorruzione del Comune di Genova nelle revisioni 2014, 2015 e 2016, salvo adeguamento alle successive revisioni;
- Individuazione delle figure professionali destinatarie della rotazione: dirigenti; titolari di posizioni organizzative; responsabili di procedimento;

- Modalità e tempi di realizzazione della rotazione: 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.

Con Determinazione n.9/2016 del Dirigente del Settore Sportello Unico dell'Edilizia è stata disposta la rotazione territoriale dei funzionari titolari di PO "Unità Operativa Territoriale" (n. 5) e dei funzionari titolari di PO "Ispettorato Edilizio" (n. 4), a decorrere dal primo giugno 2016.

Per l'anno 2017 è prevista, in sede di *Cronoprogramma*, la programmazione prioritaria della rotazione del personale appartenente a Municipi, Corpo di Polizia Municipale ed Area Tecnica, escludendo i settori in cui abbia già trovato applicazione.

11.3 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.

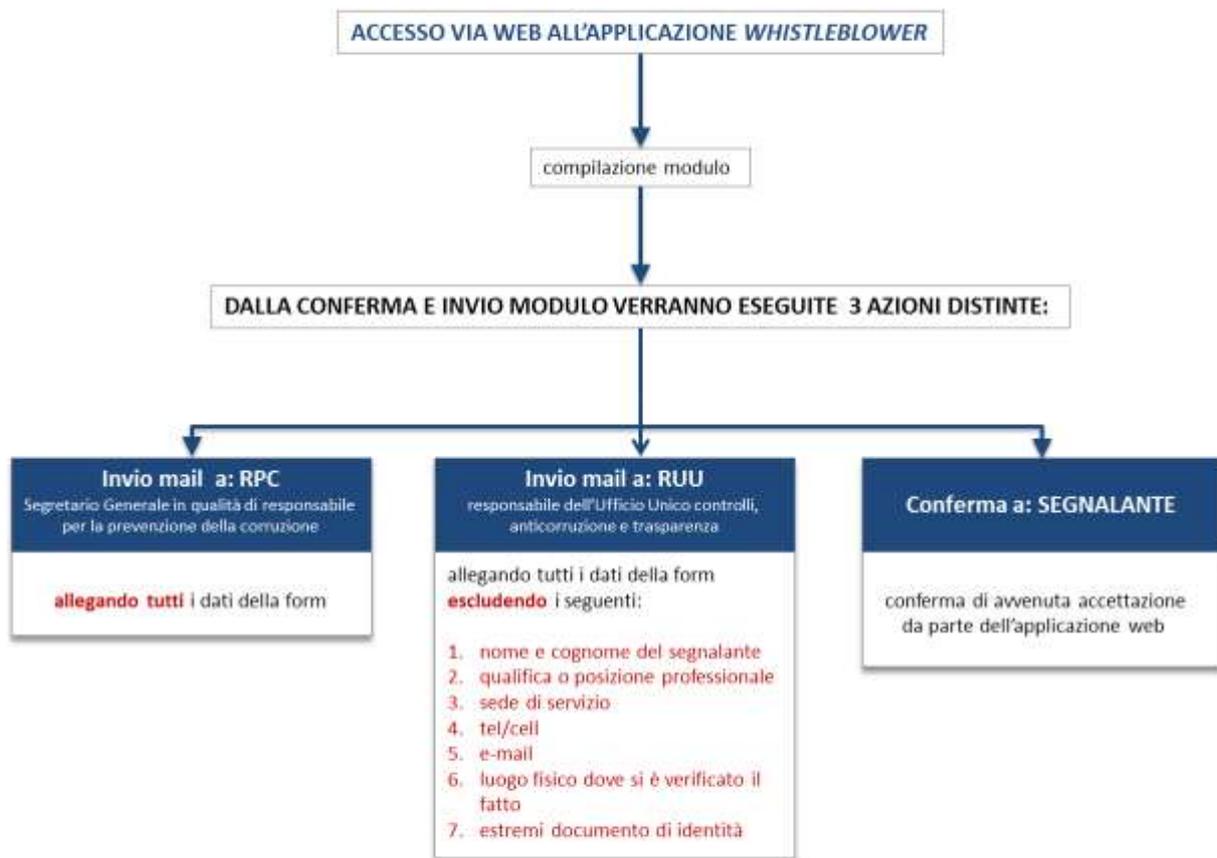
L'identità del dipendente, autore della segnalazione, è nota, ancorché tutelata. Le segnalazioni anonime sono trattate invece attraverso canali distinti e differenti da quelli affrontati per trattare le segnalazioni del dipendente che si identifica. Vale comunque il principio generale per il quale l'anonimato 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 Responsabile della Prevenzione della corruzione (RPC).

Nelle more dell'adozione del *software* di ANAC, ancora non perfezionato, destinato al riuso da parte degli enti richiedenti (si veda Determina ANAC n. 6/2015), 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 transitoria 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 RPC, 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 RPC 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.

E' stata svolta, nel corso del 2015 e del 2016, una attività di formazione e sensibilizzazione dei dipendenti sulla materia inerente la tutela del "Whistleblower", destinata a proseguire nel triennio successivo anche tenuto conto dell'esperienza acquisita nel corso del tempo.

11.4 Piano della 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.

E' prevista, per il 2017, la prosecuzione delle iniziative formative, già attuate negli anni precedenti, inerenti a:

- 1) Redazione degli atti;
- 2) Gare e contratti secondo la disciplina del D.Lgs. n.50/2016 e delle Linee Guida ANAC in materia;
- 3) Governo del territorio;
- 4) Normativa in materia di trasparenza ed obblighi di pubblicazione;
- 5) Accesso documentale, accesso civico e accesso generalizzato;
- 6) Tutela della riservatezza dei dati personali;
- 7) Etica del pubblico dipendente e Codice di comportamento;
- 8) Formazione mirata ai referenti anticorruzione e trasparenza a titolo di sessioni di aggiornamento finalizzate al monitoraggio dello stato di attuazione del Piano ed alle proposte di revisione dello stesso;
- 9) Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*whistleblower*);
- 10) Gestione del conflitto di interesse e delle cause di inconfirabilità e incompatibilità.

12 Valutazione del rischio in riferimento al cd. progetto PON METRO

Una novità importante nel quadro complessivo della valutazione del rischio corruttivo all'interno dell'ente è rappresentata dall'adesione del Comune di Genova al Programma Operativo Nazionale FESR – FSE Città Metropolitane Periodo 2014-2020, cosiddetto "PON METRO".

Il Programma individua 14 Autorità Urbane quali Organismi Intermedi (in conformità a quanto stabilito all'articolo 7, par. 4 del Reg. UE n. 1301/2013) e segnatamente i comuni di: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia.

Gli atti giuridici di delega agli Organismi intermedi sono costituiti da Convenzioni. Tali deleghe dispongono che gli Organismi Intermedi siano responsabili della gestione delle linee del PON indicate nelle Convenzioni stesse, conformemente al principio della sana gestione finanziaria e assicurando il rispetto di criteri di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa.

Ciascun Organismo Intermedio organizza le proprie strutture, le risorse umane e tecniche, in modo da assicurare lo svolgimento dei compiti delegati, sulla base delle indicazioni fornite dall'Autorità di Gestione, in conformità con i Regolamenti UE e con la pertinente normativa nazionale.

In data 22 novembre 2016 ha avuto luogo – presso gli uffici del Comune - una verifica, da parte dell'Autorità di *Audit* facente capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, avente la finalità di analizzare l'adeguatezza degli assetti organizzativi posti in essere per la gestione dei fondi del Programma Operativo assegnati a questo Ente.

Una sezione specifica dell'*audit* è stata dedicata all'analisi del sistema di prevenzione del rischio posto in essere dal Comune di Genova ai sensi del PTPC vigente, posta in relazione a quanto previsto dal Documento EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014 della Direzione Generale della Commissione Europea, ad oggetto "*Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*".

Il sistema prospettato dal Comune di Genova in ordine alle politiche di prevenzione del "rischio frode", come definito dai documenti comunitari, prevede una adesione alla strategia globale di gestione dei rischi dell'organizzazione fondata su programmi di formazione e sensibilizzazione in materia di prevenzione della corruzione nonché sul potenziamento del sistema dei controlli.

Difatti, come indicato dal predetto Documento EGESIF, "*la più forte difesa nei confronti della frode potenziale è un sistema di controllo interno ben definito e correttamente attuato, in cui i controlli si incentrano effettivamente sulla riduzione dei rischi individuati. [...] La probabilità di rilevare i casi di frode potenziale sarà maggiore laddove siano in atto verifiche di gestione approfondite*".

Per questo motivo il Comune di Genova ha proposto un sistema che, definendo le singole fasi di gestione delle procedure, ha associato a ciascuna di esse le misure di controllo, nella seguente ottica: quanto più risulta dettagliato il sistema dei controlli tanto più il "rischio netto" corruttivo (dato dalla differenza tra "rischio lordo" preventivamente identificato in base alla predetta Nota EGESIF e "misura di controllo") si riduce.

In sede di *Cronoprogramma* sono previsti i tempi di definizione puntuale del predetto sistema, fatti salvi gli esiti della seduta di *Audit* da parte dell'Autorità preposta, non ancora pervenuti al momento della redazione del presente Piano.