

COMUNE DI AMALFI
(PROVINCIA DI SALERNO)
PIANO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
AGGIORNAMENTO
TRIENNIO 2022-2024

(ART 1, COMMI 8 E 9 DELLA LEGGE 190/2012 RECANTE LE DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA ILLEGALITA' NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.)

Adottato con deliberazione di G.C. n. -----del -----

1

Indice

SEZIONE I

ANTICORRUZIONE

1. Contenuti generali

1.1. Premessa: PNA, PTPCT e principi generali 3

1.2. Concetto di corruzione 7

1.3. Ambito soggettivo: i destinatari della normativa anticorruzione 8

1.4. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) 9

1.5. I compiti del RPCT 13

1.6. Gli altri attori del sistema 15

1.7. L'approvazione del PTPCT 23

1.8. Obiettivi strategici e DUP 24

1.9. PTPCT e performance 26

2. Analisi del contesto 27

2.1. Analisi del contesto esterno 27

2.2. Analisi del contesto interno 29

2.2.1. La struttura organizzativa 29

2.2.2. Funzioni e compiti della struttura 30

2.3. La mappatura dei processi 31

3. Valutazione e trattamento del rischio 33

3.1. Identificazione 33

3.2. Analisi del rischio 35

3.3. Misurazione del rischio.....38

3.4. La ponderazione 39

3.5. Trattamento del rischio 39

3.5.1. Individuazione delle misure 40

3.5.2. Programmazione delle misure 42

4. Le misure per prevenire la corruzione43

4.1. Formazione in materia di anticorruzione 43

4.2. Codice di comportamento 44

4.3. Criteri di rotazione del personale 46

4.4. Ricorso all'arbitrato 50

4.5. Conflitto di interessi 50

4.6. Verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità e inconferibilità 55

4.7. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro.....58

4.8. Attività ed incarichi extra istituzionali.....59

4.9. Controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione di uffici.....60

4.10. Misure per la tutela del dipendente che segnali illeciti.....61

4.11. Protocolli di legalità e patti di integrità 63

4.12. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti..... 64

4.13. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici.....64

4.14. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezioni di personale.....65

4.15. Vigilanza su enti controllati e partecipati.....65

4.16. Gli obblighi di trasparenza e di pubblicità e accesso civico.....65

4.17. Monitoraggio sulla gestione del patrimonio immobiliare dell'Ente.....66

4.18. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.....66

4.19. Procedura di affidamento nell'ambito dei contratti pubblici del servizio igiene urbana e controllo sulla corretta esecuzione del contratto.....66

4.20. Antiriciclaggio.....67

4.21. Coordinamento con il ciclo di gestione della performance.....67

4.22. Archiviazione informatica e comunicazione.....68

4.23. Il governo del territorio.....68

4.24. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC.....68

4.25. Verifica della efficace attuazione del Piano e della sua idoneità.....69

4.26. Le relazioni periodiche dei Referenti per l'attuazione delle previsioni del Piano Anticorruzione.....70

SEZIONE II

TRASPARENZA

1. Trasparenza.....71

2. Obiettivi strategici.....75

3. Comunicazione.....75

4. Modalità attuative.....75

5. L'organizzazione.....77

6. Pubblicazione di dati ulteriori.....	78
7. Disposizioni per la pubblicazione di informazioni e documenti.....	78
8. Il Nucleo di valutazione.....	78
9. Misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza.....	78
10. Le sanzioni.....	78
11. Trasparenza e privacy.....	79
12. Accesso civico.....	79

2

SEZIONE I

ANTICORRUZIONE

1. Contenuti generali

1.1. Premessa: PNA, PTPC e principi generali

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme internazionali e nazionali in materia.

In particolare, in attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione* e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione* di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012, il legislatore ha approvato la **legge numero 190** recante le **disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione** (di seguito *legge 190/2012*).

La *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata attraverso la legge 03 agosto 2009 numero 116.

La Convenzione ONU 31 ottobre 2003 prevede che ogni Stato debba:
elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;

adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;

vagliarne periodicamente l'adeguatezza;

collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GRECO (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.¹

La strategia nazionale si attua mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

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

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre aggiornamenti. L'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato il PNA 2019 in data 13 novembre 2019 (deliberazione n. 1064).

Il PNA costituisce un "atto di indirizzo" per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza

¹ Si veda la circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(PTPCT).

Il PTPCT fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le “misure”) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012).

Il piano deve essere formulato ed approvato ogni anno, entro il 31 gennaio.

L'eventuale violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1 comma 14).

Secondo il comma 44 dell'art. 1 della legge 190/2012 (che ha riscritto l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001), la violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare.

Contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, per effetto della nuova disciplina, ha comportato che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia più oggetto di un separato atto, seppur allegato al piano, ma sia parte integrante del PTPC come “apposita sezione”. Quest'ultima contiene soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente oltre che disposizioni organizzative interne per consentire l'accesso civico nelle due modalità previste dalla norma (accesso semplice e generalizzato). In tale sezione sono esplicitati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Per il triennio 2021/2023, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza comunale è stato rivisto anzitutto in adeguamento al nuovo PNA, sulla base di spunti e confronti con i Responsabili di Settore sebbene in tempistiche oltremodo ridotte a causa dell'avvicendamento dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Ne discende la necessità di implementarlo anche nel corso dell'anno alla luce di approfondimenti e eventuali elementi che dovessero emergere.

L'ANAC nell'allegato 1 al PNA 2019, denominato “*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*”, indica la nuova metodologia di individuazione, valutazione e gestione del rischio anticorruzione.

A tal fine, come sopra cennato, l'ANAC intende privilegiare la valutazione qualitativa del fenomeno corruttivo rispetto a quella quantitativa, numerica, precedentemente suggerita dal PNA 2013, attraverso l'utilizzo dell'allegato 5.

Nell'approccio qualitativo l'esposizione del rischio è stimata in base a motivate valutazioni espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate dai dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.

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

Tuttavia, l'ANAC precisa che le P.A. possono anche scegliere di accompagnare la misurazione originata da scelte di tipo qualitativo anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori siano chiaramente ed autonomamente individuati dalle singole amministrazioni, pur specificando che l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire.

Il PTPCT deve essere uno strumento programmatico che introduce non solo misure finalizzate a prevenire la corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa del Comune ma

anche a garantire la funzionalità amministrativa.

4

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

Principi strategici:

1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo:

l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT).

2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio:

la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa.

A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.

3) Collaborazione tra amministrazioni:

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

Principi metodologici:

1) prevalenza della sostanza sulla forma:

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

2) Gradualità:

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

3) Selettività:

al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo.

Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi,

5

valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

4) Integrazione:

la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione.

In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del

rischio e il ciclo di gestione della performance.

A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

5) Miglioramento e apprendimento continuo:

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

Principi finalistici:

1) Effettività:

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

2) Orizzonte del valore pubblico:

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

Il Piano deve tenere conto anche della L. n.3/2019 recante *“Misure per il contrasto dei reati*

contro la pubblica amministrazione

, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici” pubblicata in G.U. n.13 del 16 gennaio 2019 che approva, in sostanza, il disegno di legge n.955/2018 definito *“Anticorruzione”* o *“Spazzacorrotti”*.

Il provvedimento costituisce un articolato intervento normativo in materia di reati contro la P.A. e in materia di trasparenza riguardo all'operato dei partiti e movimenti politici. Per quanto attiene ai reati contro la P.A., sono aumentati i casi nei quali alla condanna consegue l'incapacità di contrattare con la P.A.

E' stato, inoltre, ampliato l'ambito oggettivo di delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, è stato abrogato il delitto di millantato credito, ora ricompreso nel delitto di traffico di influenze illecite ed aumentati i delitti edittali della pena per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione e appropriazione indebita. Riformati, tra gli altri, anche il peculato, la concussione e l'induzione indebita di dare o promettere utilità.

La riforma pone particolare attenzione sulle questioni che attengono alla conoscibilità

6

degli erogatori di contributi, prestazioni ed altre forme di sostegno ai partiti e movimenti politici con espresso divieto per gli stessi di ricevere contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno a carattere patrimoniale da parte di persone fisiche o enti che si dichiarino contrari alla pubblicità dei relativi dati, da governi o enti pubblici di stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate ad obblighi fiscali in Italia o da persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto.

1.2. Concetto di corruzione

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Sicuramente, tuttavia, il concetto di corruzione, che viene preso a riferimento dalla

L.190/2012 dal Piano Nazionale Anticorruzione (punto 2.1) e dal presente documento, ha

un'accezione ampia che va al di là dei casi di rilevanza penale.

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012, è risultato chiaro che il *concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie "tecnico-giuridiche" di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.*

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013, che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.*

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

-tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;

-ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013), ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ancor di più la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

"Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale,

ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo".

Da tale ampia nozione di corruzione bisogna partire per approdare poi agli obiettivi principali nella strategia di prevenzione, ossia la riduzione delle opportunità che si manifestino casi di corruzione, l'incremento della capacità di scoprire casi di corruzione, la creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione (cfr.P.N.A. 2.2 e 2.3), una strategia quest'ultima che si sviluppa sia sul piano nazionale che su quello locale (cfr. PNA, Allegato 1,A1-2).

1.3. Ambito soggettivo: i destinatari della normativa anticorruzione

L'ambito soggettivo d'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione ha registrato importanti novità dovute sia alle innovazioni legislative (si veda, in particolare, l'articolo 11 del d.lgs. 33/2013, così come modificato dall'articolo 24-*bis* del DL 90/2014),

7

sia agli atti interpretativi adottati dall'ANAC.

Le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti, sia pubblici che privati.

Questi sono individuati:

dall'art. 1, comma 2-bis, della legge 190/2012;

dall'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

In ragione della diversa natura giuridica di tali categorie di soggetti, dette norme prevedono

regimi parzialmente differenziati.

Per l'esatta individuazione dell'ambito soggettivo, l'ANAC ha fornito indicazioni attraverso le deliberazioni seguenti:

-n. 1310 del 28 dicembre 2016 ("Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli

obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”);

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

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

Per quel che concerne la trasparenza, l’ANAC ha fornito chiarimenti sul criterio della “compatibilità” (introdotto dal legislatore all’art. 2-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. 33/2013) secondo il quale i soggetti pubblici e privati, ivi indicati, applicano la disciplina sulla trasparenza, imposta alle pubbliche amministrazioni, “in quanto compatibile”.

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

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

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

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

-adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT); nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);

-pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività (in “Amministrazione trasparente”);

-assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.

Sono altresì tenute all’applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza:

le Autorità di sistema portuale;

le Autorità amministrative indipendenti;

gli enti pubblici economici;

gli ordini professionali;

8

le società in controllo pubblico, le associazioni, le fondazioni ed altri enti di diritto privato e altri enti di diritto privato (cfr. deliberazione n. 1134/2017).

1.4. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Le amministrazioni pubbliche, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico individuano il soggetto “*Responsabile della prevenzione della corruzione*”.

Negli enti locali, il Responsabile è individuato *preferibilmente* nel *segretario comunale*.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la citata Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 (paragrafo 2), ha precisato che nella scelta del Responsabile gli enti locali dispongono di una certa flessibilità che consente loro “*di scegliere motivate soluzioni*”

gestionali differenziate".

In pratica è possibile designare un figura diversa dal segretario.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la nomina dovrebbe riguardare un soggetto in possesso dei requisiti seguenti:

-non essere destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna;

-non essere destinatario di provvedimenti disciplinari;

-aver dato dimostrazione, nel tempo, di condotta integerrima.

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

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il responsabile abbia "adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione", e che sia:

dotato della necessaria "autonomia valutativa";

in una posizione del tutto "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali;

di norma, scelto tra i "dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva".

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

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

A parere dell'ANAC, tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal comma 7, dell'art. 1, della legge 190/2012, norma secondo la quale il responsabile deve segnalare "agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare" i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di anticorruzione.

In ogni caso, conclude l'ANAC, "*è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile*".

Il titolare del potere di nomina del Responsabile è il Sindaco, quale organo di indirizzo politico amministrativo.

Ciascun comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, può riconoscere alla giunta o al consiglio il compito di designare il Responsabile (ANAC deliberazione n. 15/2013).

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC determinazione n. 12/2015), il Responsabile rappresenta, senza dubbio, uno dei soggetti fondamentali nell'ambito della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sulla base dei diversi orientamenti espressi dall'ANAC, si possono riassumere i principali criteri di scelta.

9

Nelle pubbliche amministrazioni il Responsabile deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti

amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio.

Questo criterio è volto ad assicurare che il Responsabile sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con una adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva.

La nomina di un dirigente esterno o di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere considerata come una assoluta eccezione, da motivare adeguatamente in base

alla dimostrata assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Considerata la posizione di indipendenza che deve essere assicurata al Responsabile, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario.

L'ANAC ha dovuto riscontrare che nei piccoli comuni il RPCT, talvolta, non è stato designato, in particolare, dove il segretario comunale non è "titolare" ma è un "reggente o supplente, a scavalco".

Per sopperire a tale lacuna, l'Autorità ha proposto due soluzioni:

-se il comune fa parte di una unione, la legge 190/2012, prevede che possa essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per l'intera gestione associata, che svolga la funzione anche nell'ente privo di segretario;

-se il comune non fa parte di una unione, *"occorre comunque garantire un supporto al segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT"*;

quindi, nei soli comuni con meno di 5.000 abitanti, *"laddove ricorrono valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del referente"*.

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

Lo svolgimento delle funzioni di Responsabile in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della legge 190/2012 con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico e, inizialmente, solo con riferimento al caso di coincidenza del Responsabile con il segretario comunale (art. 1, co. 82, della l. 190/2012).

A completare la disciplina è intervenuto l'art. 15, co. 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che ha esteso l'intervento dell'ANAC in caso di revoca, applicabile in via generale.

Sono assenti, invece, norme che prevedono sia specifiche garanzie in sede di nomina (eventualmente nella forma di un parere dell'ANAC sulle nomine), sia misure da adottare da parte delle stesse amministrazioni o enti dirette ad assicurare che il Responsabile svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

Nella legge 190/2012 sono stati succintamente definiti i poteri del Responsabile nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

All'articolo 1 comma 9, lett. c) è disposto che il PTPC preveda *"obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano"*.

Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Il d.lgs. 97/2016 (art. 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le modifiche organizzative necessarie *"per assicurare che al responsabile siano attribuiti*

10

funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".

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

L'ANAC invita le amministrazioni "a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile".

Secondo l'ANAC è "altamente auspicabile" che:

-il responsabile sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata", per qualità

del personale e per mezzi tecnici;

-siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

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

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

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

-ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;

-si occupa del "riesame" delle domande rigettate (art. 5 comma 7 del d.lgs. 33/2013).

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

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

e attuazione delle misure adottate.

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

Pertanto, tutti i dirigenti, i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.

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

A tal fine, la norma prevede:

-la facoltà all'OIV/Nucleo di valutazione di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;

-che il responsabile trasmetta anche all'OIV/Nucleo di valutazione la sua relazione annuale

recante i risultati dell'attività svolta.

Nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussiste responsabilità dirigenziale e disciplinare per omesso controllo del RPCT, se non è in grado di provare *"di aver comunicato agli uffici*

11

le misure da adottare e le relative modalità" e di aver vigilato sull'osservanza del PTPCT.

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

Il RPCT risponde per responsabilità dirigenziale, disciplinare e per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione

(articolo 1, comma 12, della legge 190/2012). Il responsabile deve poter dimostrare di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

L'ANAC ritiene che il "responsabile della protezione dei dati" non possa coincidere con il RPCT.

Il responsabile della protezione dei dati (RPD), previsto dal Regolamento UE 2016/679, deve essere nominato in tutte le amministrazioni pubbliche.

Può essere individuato in una professionalità interna o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna. Il responsabile anticorruzione, al contrario, è sempre un soggetto interno.

Qualora il RPD sia individuato tra gli interni, l'ANAC ritiene che, per quanto possibile, non debba coincidere con il RPCT. Secondo l'Autorità *"la sovrapposizione dei due ruoli [può] rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT"*.

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

Il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali

(FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico):

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

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

Nel Comune di Amalfi, il Responsabile della prevenzione della corruzione è stato individuato, con decreto sindacale n. 12 dello 16.08.2021.

nel Segretario comunale titolare

Allo stesso è stata assegnata anche la responsabilità per la trasparenza alla luce della nuova disciplina che è volta a unificare in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e a rafforzarne il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative (art. 41, co. 1 lett. f D.lgs. 97/2016).

D'ora in avanti, pertanto, il Responsabile viene identificato con riferimento ad entrambi i ruoli come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

12

1.5. I compiti del RPCT

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

-elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);

-verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);

- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTCPT, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
- d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale";
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- entro le scadenze previste dalla norma e dall'ANAC, ogni anno trasmette all'OIV/Nucleo di valutazione e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
- trasmette all'OIV/Nucleo di valutazione informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV/Nucleo di valutazione le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
- quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV/Nucleo di valutazione, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
- al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del

soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);

-può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);

-può essere designato quale "gestore delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette" ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

Il legislatore ha assegnato al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente *"stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione"* (art. 43, comma 1, d.lgs. 33/2013).

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

Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017.

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

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

Gli altri 1.6. attori del sistema

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica dei seguenti soggetti:

-l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

La CIVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche

14

amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CIVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La *mission* dell'ANAC può essere *"individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante*

l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese².

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni 1. regionali ed internazionali competenti;

2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);

3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;

4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;

5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;

6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;

7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;

9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre

² Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

15

anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 50/2016;

salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme 10. previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica (*"legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*).

- **la Corte di conti**, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;

- **il Comitato interministeriale**, (istituito con il DPCM 16 gennaio 2013) che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);

- **la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali** che è chiamata a individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e

agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);

i Prefetti che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6, legge 190/2012);

- **la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)**, che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali (art. 1, comma 11, legge 190/2012);

- **le pubbliche amministrazioni**, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal PNA - Piano nazionale anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso

l'azione del **Responsabile delle prevenzione della corruzione**.

- **gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico**, che sono responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA (art. 1 legge 190/2012).

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nell'ambito locale, vi sono molti soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi.

All'interno delle amministrazioni, la disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT compiti di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio.

Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

Nel processo di formazione del PTPCT un ruolo importante è ricoperto dagli organi di indirizzo e dai vertici amministrativi dell'Ente il cui compito, tra l'altro, è :

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;

- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;

- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;

- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.

In particolare, nell'ambito degli organi di indirizzo politico:

SINDACO:

- designa, con decreto, il responsabile della prevenzione della corruzione ed il responsabile della trasparenza.

Il CONSIGLIO COMUNALE .

E' coinvolto per proporre suggerimenti e/o osservazioni in fase di aggiornamento del PTPCT.

Inoltre, definisce gli obiettivi strategici di valenza triennale da calare nel DUP e nel Piano di prevenzione della corruzione.

-GIUNTA COMUNALE:

- adotta, con delibera, il PTPCT e i suoi aggiornamenti la cui proposta è demandata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, sulla base delle sollecitazioni provenienti dagli Stakeholder esterni ed interni.

La Giunta Comunale, che adotta il PTPCT, è pienamente coinvolta dal punto di vista della responsabilità, non solo per la mancata approvazione e pubblicazione del piano nei termini previsti dalla norma ma anche per l'assenza di elementi minimi del piano medesimo ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett.b) del D.L.90/2014, convertito in legge.

La Giunta, inoltre,

- approva, con delibera , il codice di comportamento;

17

- definisce gli obiettivi della performance collegati alla prevenzione della corruzione ed alla trasparenza amministrativa.

- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti ex art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001).

- TITOLARE DEL POTERE SOSTITUTIVO

Il titolare del potere sostitutivo è il dirigente cui il privato può rivolgersi in caso di colpevole inerzia degli uffici affinché, "entro un termine pari alla metà di quello originariamente

previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario” (art. 2 co. 9-ter legge 241/1990 e s.m.i.).

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su “*istanza di parte*”, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l’attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA e dal PTPCT.

Individuato con delibera di Giunta comunale svolge i seguenti compiti:

-vigila sul rispetto dei termini procedurali.

- TITOLARI DI POSIZIONE ORGANIZZATIVA

Tutti i responsabili sono individuati dal RPCT , per il Settore di rispettiva competenza, quali “referenti della prevenzione e della corruzione”, che collaborano con lo stesso nell’azione di monitoraggio e controllo sia delle attività generali messe in campo in attuazione del piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia in esecuzione di specifiche disposizioni normative in materia, sia in merito al controllo sugli atti ed i procedimenti, in sede di verifica di regolarità amministrativa ai sensi del vigente regolamento sui controlli interni sulla base di apposite check list.

I referenti, con i quali rapportarsi nei settori, sono tenuti a fornire dati e trasmettere report specifici con cadenza regolare, al fine di garantire un flusso continuo di informazioni che alimenti e consenta le attività di monitoraggio e controllo per l’attuazione del piano stesso. Tali referenti svolgono attività informativa nei confronti del RPCT, affinché questi abbia elementi sull’attività svolta presso i vari settori anche con riferimento agli obblighi di rotazione.

Il Responsabile si avvale infine del Settore Finanziario per la verifica dell’attuazione delle misure riguardanti le società e gli enti partecipati, per la parte di competenza dell’Ente.

Detti referenti, in particolare:

-promuovono l’attività di prevenzione della corruzione tra i propri collaboratori.

-valorizzano la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;

-partecipano attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l’analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;

-curano lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovono la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull’integrità;

-si assumono la responsabilità dell’attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l’efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo

18

con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);

-tengono conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all’attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

- svolgono attività informativa e referente sia nei confronti del RPCT affinché questi abbia elementi e riscontri sull’intera organizzazione ed attività dell’Amministrazione, sia nei confronti dell’autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, L. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.).

- effettuano il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti.

- attuano ed assicurano l'attuazione delle misure contenute nel PTPCT.
- osservano ed assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione.
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari di loro competenza, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001).
- svolgono costante monitoraggio sull'attività espletata all'interno del Settore di riferimento, soprattutto per quanto attiene agli obblighi di trasparenza, al rispetto del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, al dovere di astensione per il responsabile del procedimento in conflitto di interessi, al rispetto dei principi e norme sulle incompatibilità dei pubblici dipendenti, all'obbligo di motivazione degli accordi di cui all'art. 11 della Legge n. 241/90 e s.m.i., alle verifiche antimafia, all'attuazione delle norme di prevenzione della corruzione in materia di contratti pubblici e a ogni altra disposizione della Legge n. 190/2012 e relativi decreti attuativi.
- rispettano le disposizioni in materia di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi, conflitto di interesse, effettuando le dovute segnalazioni di personali situazioni di conflitto di interesse e/o incompatibilità.
- effettuano verifiche a campione delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni relative alle attività e/o al personale afferente alla propria area.
- attivano controlli specifici sui processi lavorativi critici ed esposti a rischio corruzione.

- GRUPPO DI LAVORO

Il gruppo di lavoro, coordinato dal Responsabile della prevenzione della corruzione e composto dai Responsabili di Settore:

- coadiuva il Responsabile della prevenzione della corruzione in ordine alla metodologia di mappatura del rischio, collabora alla elaborazione del Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza, al suo aggiornamento ed alla vigilanza sulla sua attuazione. Svolge, anche congiuntamente, le funzioni di supporto anche in ordine agli altri adempimenti previsti dalla legge vigente e dai provvedimenti attuativi che verranno emanati.

- DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE

i dipendenti dell'Amministrazione partecipano al processo di valutazione e gestione del rischio con le seguenti attività; :(par. B.1.2. Allegato 1 P.N.A.):

- osservano ed assicurano il rispetto delle norme delle misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012).
- garantiscono il rispetto delle norme sui comportamenti previste nel relativo codice.
- segnalano le situazioni di illecito al proprio responsabile o all'U.P.D. (art. 54 bis D.lgs. n. 165 /2001) o al Responsabile della prevenzione della corruzione potendo utilizzare anche l'apposita e mail istituita dall'ANAC: **WHISTLEBLOWINE@ANTICORRUZIONE.IT** ;
- 19
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis L. n. 241/1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento, DPR 62/2012).
- partecipano alla formazione ed alle iniziative di aggiornamento.

L'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

- COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO DELL'AMMINISTRAZIONE:

- osservano le misure specifiche contenute nel PT
- PC.T, nel codice di comportamento e nei bandi di gara e contratti predisposti dall'Amministrazione.
- segnalano le situazioni di illecito (art. 8 Codice di comportamento DPR 62/2012).
- dichiarano l'assenza di eventuali situazioni di conflitto di interesse.

-GRUPPO DI LAVORO CONTROLLI INTERNI

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

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

-svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvale delle figure dei Responsabili di Settore, individuati come gruppo di lavoro dei controlli interni, anche per l'espletamento delle funzioni di RPCT.

-procede ai controlli individuati dal Regolamento stesso ai sensi dell'art. 147 bis del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i., nonché a quanto previsto nel presente Piano e coadiuva e supporta il RPCT. Tale gruppo supporta il Responsabile della prevenzione della corruzione nella fase relativa al monitoraggio e controllo ai fini dell'attuazione del piano e collabora nella fase relativa alla rendicontazione. Tale gruppo potrà essere modificato con disposizione del Responsabile della prevenzione della corruzione, anche ai fini delle verifiche di funzionalità

amministrativa e per il controllo del raggiungimento obiettivi. Il gruppo in questione assolve alle funzioni di supporto in mancanza della possibilità di avere una **struttura stabile a supporto del R.P.C.T., come auspicato dal PNA** stante la forte carenza di risorse umane e strumentali.

- UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI, U.P.D.

L'ufficio procedimenti disciplinari:

- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis D.lgs. n. 165 2001) sanzionando i comportamenti che si discostano dalle prescrizioni del codice di comportamento.

- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria in presenza di fattispecie penalmente rilevanti. (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);

-Nucleo di valutazione

offre, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio

corruttivo;

fornisce, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;

favorisce l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di

20

gestione del rischio corruttivo.

La connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza ha trovato conferma nel d.lgs. 33/2013, ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione (art. 10). Il Nucleo è tenuto a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44). L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPCT, è svolta con il coinvolgimento del Nucleo, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento (art. 43). Resta fermo il compito del Nucleo concernente l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, previsto dal d.lgs. 150/2009.

Detto Organismo:

- assolve un ruolo consultivo nella redazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ed aggiornamenti annuali proponendo misure e strategie più efficaci per prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione.

- verifica la coerenza degli obiettivi di performance con le prescrizioni interne in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza amministrativa.
- verifica la corretta applicazione del piano di prevenzione della corruzione da parte dei titolari di P.O. supportando il responsabile della prevenzione della corruzione nell'attività di monitoraggio.
- verifica che la corresponsione dell'indennità di risultato dei responsabili di settore, con riferimento alle rispettive competenze, sia calibrata all'attuazione delle misure del PTPCT dell'anno di riferimento.

A tal fine, l'attuazione delle azioni previste nel presente piano, costituiscono obiettivi di performance.

- svolge funzione di controllo e valutazione della performance anche alla luce degli esiti del monitoraggio dei controlli interni.
- valida la relazione sulle performance, di cui all'art. 10 del d.lgs. 150/2009, dove sono riportati i risultati raggiunti rispetto a quelli programmati e alle risorse; propone all'organo di indirizzo la valutazione dei responsabili; promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza (art. 14, co. 1, lett. g), d.lgs. 150/2009).
- svolge compiti connessi all'attività di anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa attestando il rispetto degli obblighi di trasparenza. (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013).
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato dall'Amministrazione (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001).

Le modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012 rafforzano le funzioni già affidate al Nucleo in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal d.lgs. 33/2013, anche in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC.

In linea con quanto già disposto dall'art. 44 del d.lgs. 33/2013, detto organismo, come sopra detto, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, verifica che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

In rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e la trasparenza il Nucleo verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predisporre e trasmette allo stesso, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Nell'ambito di tale verifica, il Nucleo ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012).

21

Anche l'ANAC, nell'ambito dei poteri di vigilanza e controllo può chiedere informazioni tanto al Nucleo quanto al RPCT in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012), anche tenuto conto che tale organismo riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione del PTPC (art. 1, co. 7, l. 190/2012).

-ORGANO DI REVISIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

- collabora alla elaborazione del PTPCT, al suo aggiornamento ed alla vigilanza sulla sua attuazione svolgendo funzioni di supporto.
- coadiuva il RPCT in ordine alla analisi, valutazione, mappatura e gestione del rischio.
- esprime pareri obbligatori sugli atti di rilevanza economico-finanziaria di natura programmatica nonché eventuali pareri richiesti dall'Amministrazione e dal RPCT.
- analizza e valuta, nell'attività di propria competenza e nello svolgimento dei compiti allo stesso attribuiti, le azioni inerenti alla prevenzione della corruzione ed i rischi connessi e riferisce al RPCT.

-STAKEHOLDER

-partecipano al processo di formazione del piano attraverso osservazioni, spunti, suggerimenti.

-RESPONSABILE AGGIORNAMENTO STAZIONE APPALTANTE

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), è necessario individuare il soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati. Ogni stazione appaltante è infatti tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa. Si evidenzia, al riguardo, che tale obbligo informativo, consistente nell'implementazione della BDNCP presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della S.A., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs. 50/2016). L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione. Il Responsabile RASA di questo Comune, individuato giusta decreto sindacale è l'Ing. Pietro Fico, funzionario del Settore Innovazione, Lavori pubblici e Ambiente.

1.7. L'adozione del PTPCT

La legge 190/2012 impone ad ogni pubblica amministrazione l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT).

Il RPCT elabora e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

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

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

Il PTPCT si presenta come uno strumento di secondo livello rispetto al PNA ed ha il compito principale di assicurare a livello locale l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione individuate dal Piano nazionale.

Tale piano è uno strumento di lavoro dinamico che si adegua alla continua evoluzione

22

normativa.

Il Piano risponde alle seguenti esigenze individuate dall'art. 1 della L. 190/2012 ed , in particolare:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) mappare progressivamente tutti i processi appartenenti alle predette aree;
- c) effettuare la gestione del rischio di corruzione per ciascun processo o fase di esso;
- d) operare il trattamento dei rischi con le misure obbligatorie e, laddove le stesse non siano sufficienti alla eliminazione o riduzione significativa di esso, individuare ed attuare misure ulteriori che, come tali, all'atto dell'inserimento nel Piano, diverranno obbligatorie al pari di quelle previste dal legislatore nazionale;
- e) prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;
- f) analizzare le singole misure di prevenzione obbligatorie onde valutarne lo stato di attuazione e l'eventuale implementazione di esse;
- g) operare in via programmatica, una costante strategia, a livello locale, finalizzata alla prevenzione efficace della corruzione;
- h) individuare le modalità operative del monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano;
- i) sviluppare una strategia unitaria nel campo dell'anticorruzione, della trasparenza e della performance.

L'aggiornamento del piano è avvenuto nell'ottica della sua natura programmatica e quindi, da un lato, del progressivo perfezionamento di esso nell'ambito della mappatura di processi e rischi, dall'altro della consapevolezza che pregiudiziale all'introduzione di misure di prevenzione ulteriori per i rischi da trattare sia l'analisi della concreta riducibilità dei singoli rischi con le misure esistenti e l'analisi delle concrete possibilità attuative di eventuali misure ulteriori.

Quanto sopra, per evitare che si introducano misure di per sé inefficaci o, comunque, inattuabili ed, in quanto tali, prive della funzione preventiva reale rispetto al fenomeno corruttivo che porterebbero, piuttosto, a sterili appesantimenti burocratici.

La sezione I del presente piano è espressamente dedicata al PTPC, laddove la Sezione II è relativa alla trasparenza. La redazione di un unico documento è dovuta, come già detto, alla stretta correlazione funzionale tra la programmazione e gli adempimenti in tema di trasparenza e la complessiva strategia in materia di anticorruzione, così come d'altra parte, previsto non solo dall'art. 10 comma 2 del Dlgs.vo 33/2013 ma anche dall'ANAC con

la più volte menzionata determinazione n. 12/2015 ed è in stretta relazione con quanto previsto con il Dlgs.vo 97/2016.

Il presente piano è, altresì, collegato al codice di comportamento che dovrà essere aggiornato con successivo provvedimento *ad hoc* e alla disciplina sull'accesso civico. Per la stesura del piano 2021/2023 sono stati coinvolti gli stakeholder esterni ed interim ai quali tutti, con distinti avvisi, il Responsabile della prevenzione ha inviato istanza ai fini della formulazione di proposte ed osservazioni.

Nei tempi previsti per la presentazione delle osservazioni/suggerimenti non risultano pervenuti suggerimenti e/o osservazioni da parte di stakeholder esterni ed interni.

Tra i soggetti esterni coinvolti vi è anche la locale Stazione dei carabinieri per il tramite del Comando di Polizia municipale a cui è stato richiesto un aggiornamento dei dati già in possesso dell'Ente, per l'analisi del contesto esterno, richiesta che non risulta riscontrata.

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*Amministrazione trasparente*" nella sezione "*Altri contenuti*", a tempo indeterminato unitamente a quelli degli anni precedenti.

23

Obiettivi 1.7. strategici e DUP

Il presente documento sintetizza la politica di prevenzione della corruzione del Comune di Amalfi (SA).

Ai sensi del comma 8 dell'art. 1 della Legge n. 190 del 2012, gli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

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

La legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che *"l'organo di indirizzo definisca gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione"*.

Il Dlgs. 97/2016 ha attribuito al PTPCT "un valore programmatico ancora più incisivo".

Con la deliberazione di aggiornamento al PNA n.1208 del 22 novembre 2017, l'ANAC ribadisce questo concetto prevedendo che *"nel processo di approvazione del Piano è opportuno quindi rafforzare, dandone conto nel PTPC, il coinvolgimento dell'organo di indirizzo, della struttura organizzativa e degli stakeholder esterni, anche indicando il numero dei soggetti coinvolti e le modalità di coinvolgimento e di partecipazione nel processo di gestione del rischio."*

Il PTPCT, dunque, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. L'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire: *“elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”*. Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

- il documento unico di programmazione (DUP);
- il piano della Performance.

Quanto sopra, è ribadito nella menzionata delibera ANAC n. 1208 alla pag. 4 allorché parla di coordinamento con gli strumenti di programmazione.

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 "propone" che tra gli obiettivi strategico-operativi di tale strumento *“vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPCT al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti”*.

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, propone *“di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza e i relativi indicatori di performance.”*

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente *“la promozione di maggiori livelli di trasparenza da tradursi nella definizione di “obiettivi organizzativi e individuali” (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).*

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016: *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo*

scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”

24

Si ritiene che la trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, si intende realizzare i seguenti **obiettivi di trasparenza sostanziale:**

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

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

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

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

Ai fini della predisposizione del PTPCT 2021/2023, si tiene, dunque, conto degli obiettivi strategici da calare nel DUP 2021/2023. E' tale documento che deve raccogliere gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, esplicitati in obiettivi gestionali nell'individuazione e previsione delle misure contenute nel presente piano.

I principi di legalità, trasparenza e semplificazione costituiscono i cardini

dell'organizzazione dell'Ente pubblico. In attuazione di detti principi, si sviluppa una copiosa ed articolata legislazione (dalla Legge n. 241/1990, al D.P.R. n. 445/2000 e s.m.i., ai decreti emanati in tema di documento informatico, al D.Lgs. 150/2009, alla Legge 190/2012, al D.Lgs. 33/2013, fino al Dlgs. 97/2016). Dette norme richiedono di essere calate nell'organizzazione e tradotte in precise scelte organizzative e procedurali. Semplificazione, trasparenza e legalità verranno perseguite non nell'ottica dell'adempimento formale ma con azioni che favoriscano una sana gestione dell'attività dell'Ente, evidenziando i margini di eccessiva discrezionalità nell'attuazione delle procedure e dettando, anche a seguito degli esiti dei controlli interni di regolarità amministrativa e del monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione, i margini di miglioramento dei procedimenti in corso, fornendo a tal proposito direttive e linee guida ai Settori.

In questa ottica, si continuerà a perseguire l'obiettivo di favorire l'adozione di soluzioni che comportino il minor numero di passaggi burocratici, l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici (compatibilmente con la carenza di risorse umane, logistiche e finanziarie ed i vincoli di finanza pubblica) la standardizzazione di atti e procedimenti in modo da utilizzare in pieno il potenziale di ogni livello organizzativo e di rendere un servizio efficace ed efficiente al cittadino.

In particolare, tutti i Settori dovranno portare avanti l'attuazione del progetto di dematerializzazione in linea con le normative vigenti.

Si procederà, inoltre, all'aggiornamento del piano per la prevenzione della corruzione e delle misure di trasparenza contenute in esso, approfondendo il contesto esterno e quello interno.

1.9. PTPC e performance

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

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione.

L'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della performance è stata

25

indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

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

L'art. 44 del d.lgs. 33/2013 ha attribuito all'OIV/Nucleo di valutazione il compito di verificare

la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance e di valutare l'adeguatezza dei relativi indicatori.

A norma dell'art. 169, comma 3-bis, del TUEL, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG. L'ente approva il piano della performance con un PdO provvisorio nelle more dell'approvazione del bilancio, il quale viene recepito nel PEG in sede di sua approvazione.

Opportuna la coerenza tra PTPCT e Piano della performance, sotto due profili: a) le politiche sulla performance contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione; b) le misure di prevenzione della corruzione devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro responsabili. Ciò agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più effettive e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa.

Per garantire coerenza tra PTPCT e piano della performance, sono previsti obiettivi trasversali direttamente connessi all'attuazione delle misure contenute nel PTPCT. Gli obiettivi trasversali (da considerarsi obiettivi generali) concorrono alla valutazione delle performance individuali dei singoli responsabili.

In particolare, per quanto riguarda il piano di prevenzione della corruzione, l'eventuale mancato o parziale raggiungimento dell'obiettivo connesso alla verifica dello stato di attuazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, già citato, comporterà una ripercussione negativa sulla performance organizzativa di ente, che si tradurrà in penalizzazione anche a livello di performance individuale, così come il raggiungimento degli ulteriori obiettivi di settore sopra richiamati inciderà direttamente sulla valutazione dei corrispondenti funzionari.

2. Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione con la più volte richiamata determinazione n. 12 ha ritenuto che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto sia interno che esterno, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPCT contestualizzato e, quindi, potenzialmente, più efficace.

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

2.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel

26
quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;

il secondo, come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Operativamente l'analisi prevede due tipologie di attività:

1) l'acquisizione dei dati rilevanti;

2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

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

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

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

Potrebbe essere utile, inoltre, condurre apposite indagini relative agli stakeholders di riferimento attraverso questionari on-line o altre metodologie idonee (es. focus group,

interviste, ecc.).

Riguardo alle fonti interne, l'amministrazione può utilizzare:

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

Con riferimento al contesto esterno, secondo le indicazioni ANAC, si è attinto alle informazioni attraverso elementi e dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministro dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Doc. XXXVIII n.3) che in parte si riporta: *PROVINCIA DI SALERNO Nella Provincia di Salerno, infine, l'azione di contrasto delle Forze di Polizia ha consentito la disarticolazione di storici clan, determinando, nel contempo, significativi vuoti di potere e, di conseguenza, una situazione di particolare fluidità in quanto in continua evoluzione. La costante azione repressiva - alla quale hanno contribuito con le loro dichiarazioni anche i collaboratori di giustizia - ha prodotto effetti diversi sui gruppi colpiti. In alcuni casi, si è assistito alla loro scomparsa dalla scena criminale od alla migrazione di alcuni affiliati, privati dei vecchi riferimenti, in clan non colpiti da provvedimenti giudiziari. In altri contesti, gli spazi lasciati vuoti sono stati colmati da gruppi delinquenti emergenti, volti a ritagliarsi spazi d'azione nel territorio d'origine per la gestione degli affari illeciti, in particolare, estorsioni e traffico di stupefacenti. Effetti ancora diversi si sono avuti sulle organizzazioni storicamente più radicate che si sono mostrate in grado di rigenerarsi. La Provincia di Salerno presenta, quindi, una situazione criminale che non consente una reductio ad unitatem: da un lato, infatti, permane l'operatività di eterogenei gruppi criminali radicati da tempo sul territorio, dall'altro, si rileva la presenza di molteplici sodalizi minori, non sempre di evidente estrazione mafiosa, ma*

27

comunque dediti alle tipiche attività dei sodalizi camorristici, quali il traffico di sostanze stupefacenti, le estorsioni, l'usura, l'esercizio abusivo del credito (funzionali, tra l'altro, al riciclaggio ed al reimpiego di capitali illeciti) nonché il controllo delle scommesse clandestine. Pertanto, la criminalità organizzata di Salerno appare particolarmente disomogenea, con aspetti e peculiarità che variano secondo l'area geografica sulla quale insistono ed operano i diversi sodalizi. Anche il modus operandi dei sodalizi locali è influenzato dal contesto territoriale in cui sono radicati. I nuovi vertici, tuttavia, conservano importanti collegamenti con le originarie compagini, con organizzazioni del napoletano e del casertano. In alcuni casi, il controllo delle attività illecite è esercitato direttamente da sodalizi provenienti da altre province campane. Le attività criminali principali rimangono il traffico e lo spaccio di droga, l'usura, l'esercizio abusivo del credito, le truffe ai danni dello Stato e le infiltrazioni nel settore degli appalti. Anche nella provincia di Salerno si è, infatti, registrata un'evoluzione della tipica immagine della camorra rivolta sempre più verso un maggiore attivismo per l'acquisizione del potere con infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione e nelle realtà imprenditoriali più strategiche ed importanti anche sotto il profilo finanziario. E' stata documentata, invero, l'infiltrazione dei sodalizi nel tessuto economico della provincia, mediante l'aggiudicazione di lavori pubblici connessi ad iniziative di riqualificazione urbana, portuale, costiera e turistica. In particolare, le infiltrazioni nel settore degli appalti sono molto diffuse anche al di fuori di contesti di criminalità organizzata. Anche la gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti attrae non solo l'interesse della criminalità organizzata ma anche di imprenditori del settore

e di amministratori pubblici. La provincia di Salerno, pur non facendo parte della "Terra dei Fuochi", ha fatto registrare negli ultimi anni gravi reati ambientali .

Nell'area del Medio e Basso Cilento e nei comuni della Costiera Amalfitana non si rileva la presenza di organizzazioni criminali, ma tutta l'area costituisce un obiettivo appetibile per gli investimenti di capitali da parte delle organizzazioni camorristiche in genere.

E' nell'ambito di questo più ampio contesto che si inserisce il contesto socio-economico di Amalfi.

Il Comune di Amalfi registra una popolazione residente stimata per l'anno 2021 in 4876 abitanti.

Il Comune di Amalfi è caratterizzato da una posizione e conformazione territoriale che non permette insediamenti industriali . E' ricco di botteghe commerciali e piccole aziende a conduzione familiare per la realizzazione di prodotti alimentari ed artigianali che vengono conservati e commercializzati direttamente dal produttore. Forte è la presenza del terziario relativamente al turismo. Sono insediate diverse attività alberghiere e di ristorazione. Il turismo ,infatti, costituisce per il territorio la risorsa più importante. Il Comune di Amalfi, così come tutta la costiera, è soggetto a vincoli paesaggistici,perciò ha poche aree di insediamento produttivo.

Nello specifico, l'analisi del territorio induce ad evidenziare che sicuramente la crisi generata dall' emergenza epidemiologica da Covid 19 ,nonostante qualche segnale di ripresa registrato ,ha avuto notevole impatto sull'economia, soprattutto con riferimento al

28

turismo.

2.2. Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo.

L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

L'analisi del contesto interno è incentrata:

- sull'esame della struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità;
- sulla mappatura dei processi e delle attività dell'ente, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

2.2.1. La struttura organizzativa

L'organizzazione amministrativa è articolata in 6 Settori e servizi. La dotazione organica dell'Ente è allo 01.01.2021 di 36 unità oltre al Segretario generale ed al netto del personale distaccato ed in comando.

Il Comune è organizzato in Settori e servizi.

In particolare, vi sono sei Settori , come di seguito:

- Settore Amministrativo
- Settore Economico Finanziario
- Settore servizi al cittadino e alle imprese
- Settore Innovazione,Ambiente e Lavori pubblici
- Settore Urbanistica e demanio
- Settore Polizia municipale

Attualmente, l'organizzazione interna sconta le conseguenze negative del sottodimensionamento di organico rispetto al soddisfacimento dei bisogni della popolazione, bisogni sempre crescenti,fermo che sono già in essere processi di potenziamento delle risorse umane cui si è fatto fronte già in parte attraverso assunzioni .E' inoltre in animo dell'Amministrazione rivisitare ,anche alla luce delle nuove assunzioni effettuate ed effettuande, la struttura organizzativa in termini di ottimizzazione della stessa mediante la valorizzazione e responsabilizzazione delle professionalità esistenti .

Questo obiettivo di riorganizzazione non può che essere raggiunto gradualmente, sia pur in tempi congrui, dovendo essere anticipato da tutta una serie di adeguamenti normativi che ne fanno da presupposto (quali ad es. l'adeguamento dell'assetto delle posizioni organizzative etc.)

Allo stato, se si eccettuano alcune azioni già orientate ad una migliore organizzazione della macchina amministrativa, nelle more della rivisitazione dell'organizzazione interna, risulta particolarmente influente sull'organizzazione dell'Ente e sulla sua capacità di rispondere tempestivamente a tutte le procedure amministrative, puntare su processi di polifunzionalità e avviamento di percorsi di formazione on the job finalizzati ad una migliore

fungibilità dei ruoli, che tuttavia non sempre risulta possibile o di facile attuazione.

2.2.2. Funzioni e compiti della struttura

La struttura organizzativa è chiamata a svolgere tutti i compiti e le funzioni che l'ordinamento attribuisce a questo.

In primo luogo, a norma dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 e smi (il Testo unico delle leggi

29

sull'ordinamento degli enti locali - TUEL) spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici:

-dei servizi alla persona e alla comunità;

-dell'assetto ed utilizzazione del territorio;

dello sviluppo economico;

-salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Inoltre, l'art. 14 del medesimo TUEL, attribuisce al comune la gestione dei servizi, di competenza statale, elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale "Ufficiale del Governo".

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

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

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; (234)

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica.

2.3. La mappatura dei processi

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

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Secondo l'ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

Secondo il PNA, un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

La mappatura dei processi si articola in tre fasi:

30

1-identificazione;

2-descrizione;

3- rappresentazione.

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

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

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

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

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

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche:

quelle **generali** sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale);

quelle **specifiche** riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

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

1.acquisizione e gestione del personale;

2.affari legali e contenzioso;

3.contratti pubblici;

4.controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;

5.gestione dei rifiuti;

6.gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;

7.governo del territorio;

8.incarichi e nomine;

9.pianificazione urbanistica;

10.provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;

11.provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del

rischio.

Una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione. Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali.

Secondo il PNA, può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un "gruppo di lavoro" dedicato e interviste agli addetti ai processi onde individuare gli elementi peculiari e i principali flussi.

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

Laddove possibile, l'ANAC suggerisce anche di avvalersi di strumenti e soluzioni

31

informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati.

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT si è avvalso dei funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, come da verbale di conferenza dei responsabili dei settori.

In base alla conoscenza da parte di ciascun funzionario dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, il Gruppo di lavoro ha potuto enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate "**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**" (**Allegato A**).

Tali processi, poi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l'indicazione dell'input, delle attività costitutive il processo, e dell'output finale) e, infine, è stata registrata l'unità organizzativa responsabile del processo stesso. Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), seppur la mappatura di cui all'allegato appaia comprensiva di tutti i processi riferibili all'ente, il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso dello stesso esercizio (e dei due successivi) per addivenire, con certezza, alla individuazione di tutti i processi dell'ente.

In particolare, i Responsabili delle strutture organizzative, ai sensi dell'art. 16 comma 1 bis del Dlgs.vo 165/2001 lettera l-ter, forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo e tutti i dipendenti, ai sensi dell'art. 8 del DPR 62/2013, prestano collaborazione al RPCT. La mancata collaborazione può essere altresì considerata dal RPCT in fase di valutazione del rischio.

Per quanto sopra rappresentato, la necessaria gradualità della identificazione e mappatura dei processi a rischio potrà essere agevolata dall'utilizzo di strumenti e procedure informatiche nonché dal ricorso ad altri documenti di programmazione o attività, quali il controllo di gestione, la certificazione di qualità, l'analisi dei carichi di lavoro etc. E' chiaro che, a fronte di una reimpostazione sia della metodologia di valutazione dei rischi che della

struttura del Piano anticorruzione stesso, nel quale far confluire nuove aree di rischio, l'attività da mettere in campo dovrà essere attuata per step, passando ad. es. da un elenco

dei processi con descrizione solo parziale, a soluzioni più evolute, che prevedono descrizioni più analitiche ed estese.

3.Valutazione e trattamento del rischio

Dopo la fase dell'analisi del contesto esterno ed interno e la mappatura dei processi, di seguito quella dell'individuazione dei possibili rischi corruttivi e di "*maladministration*"

mediante esame ed elaborazione dei dati/informazioni disponibili derivanti dalle diverse fonti a disposizione ai fini dell'individuazione di possibili anomalie in grado di incidere negativamente, anche in via potenziale, sul sistema organizzativo, rallentando o impedendo la funzionalità amministrativa.

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

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

3.1. Identificazione

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

Secondo l’ANAC, *“questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l’attuazione di*

una strategia efficace di prevenzione della corruzione”.

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

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

L’oggetto di analisi:

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

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

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

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

L’analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, *“è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità”*.

“L’impossibilità di realizzare l’analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT” che deve prevedere la programmazione, nel tempo, del graduale innalzamento del dettaglio dell’analisi.

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

Come già precisato, secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT ha costituito e coordinato un “Gruppo di lavoro” composto dai funzionari dell’ente responsabili delle principali ripartizioni

organizzative.

Date le difficoltà organizzative dell'ente dovute al sottodimensionamento dell'organico ,e l'avvicendamento nella figura di RPCT , il Gruppo di lavoro ha svolto l'analisi per singoli "processi" (senza scomporre gli stessi in "attività") ,fermo l'obiettivo di portare avanti gradualmente e per step una mappatura più analitica anche alla luce del già avviato processo di riorganizzazione della macrostruttura che superi la disomogeneità dei servizi per Settori e miri all'attribuzione degli stessi per competenze specifiche valorizzando prioritariamente le professionalità esistenti.

Sempre secondo gli indirizzi del PNA e, in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), il Gruppo di lavoro dovrà implementare il lavoro svolto e adeguarlo al processo di riorganizzazione *in itinere* con l'obiettivo poi già nel corso del presente esercizio (e dei due successivi) di affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

33

Tecniche e fonti informative:

per identificare gli eventi rischiosi *"è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative"*.

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

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel PTPCT.

L'ANAC propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi, quali:

i risultati dell'analisi del contesto interno e esterno; le risultanze della mappatura dei processi; l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili; incontri con i responsabili che abbiano conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e della relazione annuale 2020, delle attività di altri organi di controllo interno.

Il "Gruppo di lavoro", costituito e coordinato dal RPCT, ha applicato principalmente le metodologie seguenti:

-in primo luogo, ha tenuto conto della conoscenza diretta degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, al Gruppo di lavoro;

-quindi, i risultati dell'analisi del contesto;

le risultanze della mappatura;

-l'analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili.

Identificazione dei rischi:

una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPCT.

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

Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione del registro l'Autorità ritiene che sia "importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti" e che siano "*specifici del processo nel*

quale sono stati rilevati e non generici”.

Il “Gruppo di lavoro”, costituito e coordinato dal RPCT, composto dai funzionari dell’ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, che vantano una conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha prodotto un **catalogo**

dei rischi principali.

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**” (**Allegato A**). Il catalogo è riportato nella **colonna F**.

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave individuato dal Gruppo di lavoro.

3.2. Analisi del rischio

L’analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi:

1- comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l’esame

dei cosiddetti “fattori abilitanti” della corruzione;

2- stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

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

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro.

L’Autorità propone i seguenti esempi:

-assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;

-mancanza di trasparenza;

-eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;

-esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;

-scarsa responsabilizzazione interna;

-inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;

-inadeguata diffusione della cultura della legalità;

-mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi.

Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

Secondo l’ANAC, l’analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di “prudenza”

poiché è assolutamente necessario *“evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione”*.

L’analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti:

scegliere l’approccio 1. valutativo;

2. individuare i criteri di valutazione;

3. rilevare i dati e le informazioni;

4. formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

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

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

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

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

Criteri di valutazione

35

L'ANAC ritiene che *“i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in **indicatori di rischio** (key risk indicators) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti”*.

Per stimare il rischio è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

In forza del principio di “gradualità”, tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

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

Gli indicatori sono:

livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi rilevanti, 1. economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;

2. grado di discrezionalità del decisore interno: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;

3. manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;

4. trasparenza/opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;

5. livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;

6. grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Il “Gruppo di lavoro”, coordinato dal RPCT, composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, ha fatto uso degli indicatori suggeriti dall'ANAC.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate **“Analisi dei rischi” (Allegato B)**.

Rilevazione dei dati e delle informazioni

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

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

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

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

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

1. i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità

36

contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti);

le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini 2. di customer satisfaction, ecc.;

3. ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).

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

Come già precisato, il "Gruppo di lavoro" ha applicato gli indicatori di rischio proposti dall'ANAC.

Il “Gruppo di lavoro” coordinato dal RPCT e composto dai responsabili delle principali ripartizioni organizzative vantano una conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio) ha ritenuto di procedere con la metodologia dell'**"autovalutazione"** proposta dall'ANAC (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29), nonché una valutazione collegiale per i procedimenti comuni.

Si precisa che, al termine dell' "autovalutazione" svolta dal Gruppo di lavoro, il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”, fatte salve rivisitazioni che si rendessero necessarie anche nell'arco dello stesso esercizio in ragione di maggiori approfondimenti ed alla luce di eventuali esigenze che dovessero emergere.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “**Analisi dei rischi**” (**Allegato B**).

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra ("**Motivazione**") nelle suddette schede (**Allegato B**).

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

3.3. Misurazione del rischio

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

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

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia "qualitativa" è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso.

"Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30).

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

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

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

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

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

37

Come da PNA, **l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale** di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio Sigla corrispondente

Rischio quasi nullo N

Rischio molto basso BRischio

basso B

Rischio moderato M

Rischio alto A

Rischio molto alto A+

Rischio altissimo A++

Il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha applicato gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

Il Gruppo ha espresso la misurazione, di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

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

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra (“**Motivazione**”) nelle suddette schede (**Allegato B**).

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

3.4. La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultimo step della macro-fase di valutazione del rischio.

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

Nella fase di ponderazione si stabiliscono:

1. le azioni da intraprendere per ridurre il 1. grado di rischio;

2. le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le **azioni**, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione.

“*La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti*”.

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

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

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

38

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

1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio **A++** ("rischio altissimo") procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;

2- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione A++, A+, A.

3.5. Trattamento del rischio

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

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

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

Le misure possono essere classificate in "**generali**" e "**specifiche**".

Misure generali: misure che intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione.

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

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte essenziale del PTPCT. Tutte le attività precedenti sono di ritenersi propedeutiche all'identificazione e alla progettazione delle misure che sono, quindi, la parte fondamentale del PTPCT. È pur vero, tuttavia, che in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione, il trattamento del rischio:

-è il processo in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta;

-si programmano le modalità della loro attuazione.

Individuazione 3.4.1. delle misure

Il primo step del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

L'amministrazione deve individuare le misure più idonee a prevenire i rischi, in funzione del livello dei rischi e dei loro fattori abilitanti.

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

Il PNA suggerisce le misure seguenti:

controllo;

trasparenza;

definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;

regolamentazione;

semplificazione;

formazione;

sensibilizzazione e partecipazione;
rotazione;

39

segnalazione e protezione;
disciplina del conflitto di interessi;
regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies).

L'individuazione delle misure non deve essere astratta e generica.

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

Le misure suggerite dal PNA possono essere sia di tipo “generale” che di tipo “specifico”. A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata sia come misura “generale”, che “specifico”. E' generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013). Invece, è di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza, rilevati tramite l'analisi del rischio, si impongono modalità per rendere trasparenti singoli processi giudicati “opachi” e maggiormente fruibili le informazioni sugli stessi.

Con riferimento alle principali categorie di misure, l'ANAC ritiene particolarmente importanti

quelle relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate.

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

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione:

per evitare la stratificazione di misure che possano rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti.

Solo in caso contrario occorre identificare nuove misure. In caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni.

2- Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio:

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

In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo).

3- Sostenibilità economica e organizzativa delle misure:

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

a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;

40

b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia.

4- Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:

l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative.

Per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un numero significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

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

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, secondo il PNA, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi a più elevato rischio.

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

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

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

Le principali misure, inoltre, sono state ripartite per singola "area di rischio" (**Allegato C**).

Programmazione 3.4.2. delle misure

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

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

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

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

Fasi o modalità di attuazione della misura:

laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura.

Tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi:

la misura deve essere scadenzata nel tempo;

ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

Responsabilità connesse all'attuazione della misura:

volendo responsabilizzare tutta la struttura organizzativa, e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della singola misura, al fine

di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di
41

prevenzione della corruzione.

Indicatori di monitoraggio e valori attesi:

per poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

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

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

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" - **Allegato C**), ha provveduto alla programmazione temporale dell'attuazione medesime, fissando anche le modalità di attuazione in una tempistica coerente con la triennialità del piano.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella **colonna F** ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

4. Le misure per prevenire la corruzione

Il presente piano si prefigge di prevenire i fenomeni di corruzione nella più ampia accezione.

Le misure del presente piano costituiscono adempimento obbligatorio di immediata applicazione anche nelle more dell'approvazione del PEG/PDO, per ogni articolazione dell'Ente (amministratori e dipendenti).

I piani e i codici, inoltre, sono trattati unll presente piano si prefigge di prevenire i fenomeni di corruzione nella più ampia accezione.

Le misure del presente piano costituiscono adempimento obbligatorio di immediata applicazione, anche nelle more dell'approvazione del PEG/PDO , per ogni articolazione dell'Ente (amministratori e dipendenti).

4.1. Formazione in tema di anticorruzione

L'ANAC con la deliberazione n.1064 del 13.11.2019 ribadisce la centralità della misura della formazione da disciplinare e programmare nell'ambito del PTPCT in materia di etica, integrità e altre tematiche inerenti al rischio corruttivo.

Ivi si sottolinea che tutti i dipendenti pubblici , a prescindere dalle tipologie contrattuali (ad es. a tempo indeterminato o determinato) dovrebbero ricevere una formazione iniziale sulle regole di condotta definite nel codice di comportamento nazionale (DPR 62/2'13 e nei codici dell'amministrazione.

In particolare, tale formazione deve essere finalizzata "*a fornire ai destinatari strumenti decisionali in grado di porli nelle condizioni di affrontare i casi critici e i problemi etici che incontrano in specifici contesti e di riconoscere e gestire i conflitti di interesse come situazioni lavorative problematiche che possono dar luogo all'attivazione di misure di prevenzione della corruzione.*"

L'articolo 7-bis del decreto legislativo 165/2001, che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione, è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

l'art. 21-bis del DL 50/2017 (norma valida solo per i Comuni e le loro forme associative) **consente di finanziare liberamente le attività di formazione dei dipendenti pubblici**

42

senza tener conto del limite di spesa 2009 a condizione che sia stato approvato il bilancio previsionale dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente

e che sia tuttora in equilibrio;

il DL 124/2019 (comma 2 dell'art.57) ha stabilito che “a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, del dl.gs. 118/2011, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, **[cessino] di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione [...]**”.

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i Responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

La formazione finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione tesa a rafforzare la cultura della legalità e dell'etica pubblica favorendo la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici dovrebbe essere strutturata su due livelli:

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione definisce apposito programma annuale di informazione e formazione sulle materie di cui al presente documento ed, in generale, sui temi dell'etica e della legalità.

Il programma di formazione coinvolgerà:

- Il Responsabile della prevenzione edella corruzione;

- I Responsabili di Settore;

- Il personale destinato ad operare nelle Aree a rischio, personale che sarà individuato dai Responsabili di Settore.

La modalità di determinazione del programma dettagliato di formazione implica un'azione congiunta del RPCT e dei singoli Responsabili di settore e si inserisce nell'ambito della più ampia programmazione del fabbisogno del personale. Ai fini della corretta rilevazione del fabbisogno formativo da soddisfare con il programma, i Responsabili di Settore devono indicare al RPCT ed al Responsabile dell'ufficio personale, che curerà la organizzazione, gestione e attuazione dei suddetti percorsi formativi, eventuali materie specifiche su cui indirizzare un maggiore approfondimento formativo e devono, in particolare, formulare specifiche proposte formative contenenti: le materie oggetto di formazione, il grado di informazione e di conoscenza dei dipendenti nelle materie/attività a rischio di corruzione, le metodologie formative, specificando gli aspetti da approfondire, le priorità.

Il bilancio di previsione annuale dovrà prevedere in sede di previsione oppure in sede di variazione o mediante appositi stanziamenti nei PRO/PEG, gli opportuni ed adeguati interventi di spesa finalizzati a garantire la formazione, nei limiti consentiti dalla normativa e ricavabili dalle interpretazioni giurisprudenziali. In assenza di tale previsione di stanziamento finanziario, la responsabilità della mancata formazione non potrà essere addebitata al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Stante le limitate risorse finanziarie di cui dispongono gli Enti, in questo particolare momento di crisi economica, il percorso formativo potrà anche basarsi su momenti autoformazione interna e comunque, prioritariamente, mediante la partecipazione a

43

congressi e/o convegni organizzati da altri Enti o organismi di cui l'Ente fa parte (partecipazione gratuita e/o a prezzi sostenibili).

E' possibile anche utilizzare il canale di formazione on line in remoto. Saranno previste non meno di tre ore annue per ciascun dipendente individuato.

Si prevede una formazione basata non solo sulla prevenzione della corruzione in senso stretto ma anche sull' aggiornamento in materia di accesso civico (Dlgs.vo 97/2016).

Per l'anno 2021, occorre che la formazione del personale dipendente sia funzionale al raggiungimento di un livello di conoscenza più strutturato ed approfondito nelle materie che saranno indicate nel relativo Programma annuale delle attività di aggiornamento del personale.

4.2. Il Codice di comportamento

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

Questo ente dispone del proprio Codice di comportamento approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 02/2014.

Riguardo ai meccanismi di denuncia delle violazioni del codice trova piena applicazione l'art. 55-bis comma 3 del d.lgs. 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

L'ANAC il 19/2/2020 ha licenziato le “**Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche**” (deliberazione n. 177 del 19/2/2020).

Al paragrafo 6, rubricato “Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT”, l'Autorità precisa che “*tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione*”. Secondo l'Autorità, oltre alle misure anticorruzione di “tipo oggettivo” del PTPCT, il legislatore dà spazio anche a quelle di “tipo soggettivo” che ricadono sul singolo funzionario nello svolgimento delle attività e che sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare. Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti. Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, Paragrafo 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure. Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre dalla valutazione sull'attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento. Tale stretta connessione è confermata da diverse previsioni normative. Il fatto stesso che l'art. 54 del d.lgs. 165/2001 sia stato inserito nella legge 190/2012 “è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l'analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di riskassessment propria dell'elaborazione del PTPCT”.

Inoltre, sempre l'art. 54, comma 3, del d.lgs. 165/2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all'attuazione del PTPCT. Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari, tenuto a vigilare

44

sull'applicazione dei codici di comportamento, debba conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT.

I piani e i codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'art. 19,

comma 5, del DL 90/2014. In caso di mancata adozione, per entrambi, è prevista una stessa sanzione pecuniaria irrogata dall'ANAC.

L'Autorità, pertanto, **ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPCT, che la predisposizione del codice di comportamento spetti al RPCT.**

Si consideri altresì che a tale soggetto la legge assegna il compito di curare la diffusione e l'attuazione di entrambi gli strumenti.

Tutto quanto sopra consente di ritenere che nell'adozione del codice di comportamento l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT.

Il fine è quello di correlare, per quanto ritenuto opportuno, i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano medesimo.

In questa ottica è indispensabile che il RPCT in fase di predisposizione del codice sia supportato da altri soggetti dell'amministrazione per individuare le ricadute delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento. Vale a dire che è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione.

Resta fermo che i due strumenti - PTPCT e codici di comportamento - si muovono con effetti giuridici tra loro differenti. Le misure declinate nel PTPCT sono, come sopra detto, di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione. I doveri declinati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile

irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione.

Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, salve le integrazioni o le modifiche dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la rivisitazione di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio. È, infatti, importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice. Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma.

E' poi rimessa alla scelta discrezionale di ogni amministrazione la possibilità che il codice di comportamento, anche se non modificato nei termini di cui sopra, sia allegato al PTPCT.

MISURE:

-si rinvia integralmente alle disposizioni di cui al DPR 62/2013 e al vigente codice di comportamento integrativo del Comune di Amalfi.

-alla luce delle Linee Guida, occorre aggiornare il Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020, secondo il procedimento normato dall'art. 54 del d.lgs. 165/2001.

-si dà disposizione di inserire negli schemi tipo di incarico, contratti, bandi ,la condizione dell'osservanza dei codici di comportamento per i consulenti o collaboratori esterni a qualsiasi titolo dell'amministrazione con clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione.

-gli obblighi di condotta sono estesi ,altresì, ai titolari di organi di indirizzo e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche ,nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni e servizi che realizzano opere in favore dell'Amministrazione.

45

MISURE ULTERIORI:

-dichiarazione e attestazione in ogni provvedimento dirigenziale della insussistenza del conflitto di interesse.

4.3.Criteri di rotazione del personale

Il PNA considera la rotazione del personale quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possono alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzioni.

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.

Essa va vista 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, va accompagnata da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. l-quater), del d.lgs. 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

La dotazione organica dell'ente è, tuttavia, assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione in tutti i Settori.

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.

Vincoli soggettivi

Le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente.

Vincoli oggettivi

La rotazione va comunque 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 attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Si tratta di esigenze già evidenziate anche dall'ANAC nella propria delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, per l'attuazione dell'art. 1, co. 60 e 61, della L. 190/2012, e ribadite nel PNA 2016.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della infungibilità

derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche.

Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità.

La rotazione si distingue in ordinaria e straordinaria.

La rotazione ordinaria di responsabili di Settore, sempre compatibilmente con le figure fungibili, risulta misura da valorizzare nei settori particolari esposti alla corruzione.

L'ente, nell'analisi della sostenibilità delle misure, ha individuato la rotazione come problematica nell'attuazione in alcuni Settori, per le ragioni sopra esposte.

Detta misura deve essere impiegata in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti.

Al fine di contemperare le misure anticorruptive con le esigenze funzionali dell'Ente, la rotazione deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa, anche

interno.

La rotazione non si applica per le figure infungibili ovvero per quei profili professionali nei quali è previsto il possesso di lauree specialistiche possedute da una sola unità lavorativa. Nel relativo provvedimento di conferimento degli incarichi, qualora non si applichi la rotazione, dovrà essere espressamente motivata l'infungibilità, se relativa ai Responsabili di settore e dai Responsabili di settore, se relativa ai Responsabili del procedimento. Per le attività in cui il livello di valutazione del rischio è stato definito alto o altissimo, la rotazione, laddove possibile, sia per i Responsabili di settore che di procedimento (con atto del Responsabile del relativo settore) si attua in sede di prima applicazione entro sei mesi dall'approvazione del presente piano e, successivamente, ogni anno decorrente da ogni singolo provvedimento di nomina.

Per le attività in cui il livello di valutazione del rischio non è stato definito alto o altissimo, la rotazione, per le figure di cui al punto precedente, laddove possibile, viene disposta qualora, sulla base degli aggiornamenti annuali del presente Piano, risulti mutato in senso peggiorativo il livello di valutazione del rischio o, comunque, nel caso di livello di rischio inalterato, ogni tre anni rispetto ad ogni singolo provvedimento. Nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, la rotazione è comunque sempre immediata.

Qualora nell'ambito dell'attività di monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali, risulti un non giustificato rispetto dei tempi procedurali, il Responsabile di settore valuta la revoca dell'incarico. Di tale valutazione deve essere lasciata traccia, con apposito verbale. Non essendo possibile applicare "in toto" la rotazione come misura generale di prevenzione della corruzione, a prescindere dai processi di riorganizzazione già messi in campo, il ricorso alla rotazione va considerato in una logica di necessaria complementarità con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

Occorre, infatti, evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio corruzione. L'Ente provvederà a mettere in campo scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali la previsione da parte dei responsabili di modalità operative che favoriscono 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".

Ribadito che non sempre la rotazione è misura che si può realizzare all'interno dell'Amministrazione per carenza di organico, si rende comunque necessario in ossequio a quanto previsto dall'allegato 2 PNA 2019, rinviare la disciplina in apposito atto organizzativo.

Preventiva informazione sindacale dovrà essere effettuata, laddove l'attuazione della misura lo richieda.

AZIONI 1) Rotazione delle P.O.

La misura dovrà essere attuata secondo necessità o a scadenza degli incarichi in essere, previa informazione sindacale mediante assegnazione in servizi o settori diversi a seguito di conclusione procedure comparative solo per le figure che possano ritenersi fungibili.

2) Rotazione personale e mansioni

Intercambiabilità nelle singole mansioni tra più dipendenti, in modo da creare

47

più dipendenti con le competenze sui singoli procedimenti;

Intercambiabilità, all'interno dello stesso procedimento, per periodi temporali (scambio di mansioni compatibilmente con le risorse in organico);

Mantenere l'intercambiabilità mediante l'abitudine alla formazione interna tra colleghi (ogni dipendente si rende disponibile a brevi sessioni per istruire all'interno degli uffici altri colleghi sulle mansioni).

3) Segregazione funzioni

Suddivisione delle fasi procedurali del controllo e dell'istruttoria con assegnazione mansioni relative a soggetti diversi compatibilmente con le risorse in organico;

Affidare le mansioni riferite al singolo procedimento a più dipendenti in relazione a tipologie di utenza (es. cittadini singoli/persone giuridiche) o fasi del procedimento sempre compatibilmente con le risorse umane (es. protocollazione istanze/istruttoria/stesura provvedimenti/controlli);

Privilegiare in tema di appalti, ove possibile, la rotazione dei rup da affiancare al settore gare appalti con funzioni di service.

Rotazione straordinaria

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 dispone che i dirigenti «provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

L'ANAC con l'approvazione della delibera n. 215 del 26 marzo n.2019 ,ad oggetto "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art.6 comma 1 let.l-quater del Dlsg.vo 165/2001" ,rivedendo le indicazioni precedentemente fornite con l'aggiornamento al PNA 2018,ha ritenuto viceversa che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui al citato art. 16 ,non possa che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art.335 c.p.p. .. "Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale(..)La misura deve essere applicata non appena l'Amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale(..)"

Considerato che l'Amministrazione può venire a conoscenza dello svolgimento del procedimento penale anche relativamente alle sue diverse fasi, si deve ritenere che il provvedimento debba essere adottato (con esito positivo o negativo ,secondo le valutazioni che l'amministrazione deve compiere) sia in presenza del solo avvio del procedimento sia in presenza di una vera e propria richiesta di rinvio a giudizio.

Detta forma di rotazione, in quanto applicabile al "personale", è da intendersi riferibile sia al personale dirigenziale sia non dirigenziale.

Mentre per il personale non dirigenziale la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, nel caso di personale dirigenziale le modalità applicative sono differenti, comportano cioè la revoca dell'incarico dirigenziale (p.o.), se del caso, la riattribuzione ad altro incarico.

In merito alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a considerare ai fini della decisione di far scattare la misura della rotazione straordinaria, fino a chiarimenti da parte del legislatore, si considerano potenzialmente rientranti tra le condotte corruttive anche i reati contro la Pubblica amministrazione e, in particolare, quelli richiamati dal

48

D.Lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione».

Il provvedimento di spostamento deve essere tempestivo, con indicazione dei tempi e relativa motivazione, previa informativa sindacale.

Ad ogni buon conto, stante le difficoltà operative sopra esplicitate, dovrà valutare ,caso per caso, l'esistenza, nel caso specifico, di professionalità idonee alla sostituzione per

rotazione.

Si valuterà ,ove necessario ,il ricorso a distacco o convenzionamenti ex art. 30 del Dlgs.vo 267/2000 e s.m.i.

Delle difficoltà e problematicità, per le motivazioni di cui sopra, nell' applicazione del criterio della rotazione, da attuarsi con cadenza triennale, si è resa conto la stessa ANCI che con sua circolare 21 marzo 2013 (Disposizioni in materia di anticorruzione) ha assicurato che "Sarà cura, pertanto, dell'ANCI ,nell'ambito dei tavoli per la definizione delle intese di cui al comma 60 dell'art.1 della Legge n.190/2012 (cfr.par.2) farsi portavoce dell' esigenza di individuare regole applicative specifiche per le amministrazioni locali, in relazione alle caratteristiche organizzative e dimensionali delle stesse":

Tanto è stato recepito nell'ambito dell'Intesa della Conferenza Unificata dove si legge in merito alla rotazione "...Ove le condizioni organizzative dell'Ente non consentano l'applicazione della misura, l'Ente ne deve conto nel P.T.C.P. con adeguata motivazione". Si auspica, in ogni caso, l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: "L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni".

Sono fatti salvi eventuali mutamenti comunque legati ad esigenze di natura organizzativa a

prescindere dalle esigenze legate alla prevenzione della corruzione. Ai fini del monitoraggio, si dovrà avere il report almeno annuale dei responsabili di Settore.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale".

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per sostanziale infungibilità delle figure presenti in dotazione organica.

In ogni caso l'amministrazione attiverà ogni iniziativa utile (gestioni associate, mobilità, comando, ecc.) per assicurare l'attuazione della misura.

4.4. Ricorso all'arbitrato

L'ente applica, per ogni ipotesi contrattuale, le prescrizioni dell'articolo 1 commi 19-25 della legge 190/2012 e degli articoli 209 e ss.mm.ii. del decreto legislativo 50/2016 e s.m.i.

4.5. Conflitto di interesse

La situazione di conflitto di interesse si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui

è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente.

49

Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.

Alle situazioni palesi di conflitto di interesse reale e concreto, che sono quelle esplicitate all'art.7 e all'art.14 del D.P.R. n.62/2013 si aggiungono quelle di potenziale conflitto che, seppur non tipizzate, potrebbero essere idonee ad interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico.

Un'altra ipotesi di conflitto di interesse può presentarsi nei casi in cui il conferimento di una carica nelle p.a., negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico sia formalmente in linea con le disposizioni del Dlgs. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di conflitto di interessi non limitata ad una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In altri termini, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del Dlgs. 39/2013.

Il tema del conflitto di interesse è espressione del principio generale di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Esso è stato affrontato dalla L. 190/2012 con riguardo sia al personale interno dell'amministrazione sia a soggetti esterni destinatari di incarichi nelle amministrazioni /enti mediante norme che attengono a diversi profili quali:

- l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi;
- le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso p.a. e presso enti privati in controllo pubblico disciplinate dal Dlgs. 39/2013;
- l'adozione dei codici di comportamento;
- il divieto di pantouflage;
- l'autorizzazione a svolgere incarichi extraistituzionali;
- l'affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti ai sensi dell'art. 53 del Dlgs. 165/2001.

Astensione dei dipendenti in caso di conflitto d'interesse

L'art. 1, comma 41, della L. n. 190 ha introdotto l'art. 6 bis nella L. n. 241 del 1990, rubricato "Conflitto di interessi". La disposizione stabilisce che "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale."

La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel Codice di comportamento (D.P.R. n. 621/2013). L'art. 6 di questo decreto infatti prevede che "*Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del*

coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia a rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente a dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza".

Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali

sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino "gravi ragioni di convenienza".

Il DPR n.62/2013 prevede un'ulteriore ipotesi di conflitto di interesse all'art. 14 rubricato "Contratti ed altri atti negoziali" che appare come una specificazione della previsione di carattere generale di cui al citato art.7.

In particolare, il comma 2 dell'art.14 dispone l'obbligo di astensione del dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art.1342 c.c.) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente.

L'Autorità ha anche previsto la possibilità di considerare un periodo di raffreddamento ai fini della valutazione della situazione di conflitto di interessi nel caso in cui siano intercorsi rapporti con soggetti privati operanti in settori inerenti a quello in cui l'interessato svolge la funzione pubblica.

Conflitto di interesse dei componenti delle commissioni di concorso

Alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e dei principi generali in materia di astensione e ricsuzione del giudice (art.51 e 52 c.p.c.)applicabili anche allo svolgimento di procedure concorsuali,si è ritenuto che la situazione di conflitto di interesse tra il valutatore ed il candidato presuppone una comunione di interessi economici di particolare intensità e che tale situazione si configura solo ove la collaborazione presenti i caratteri di stabilità,sistematicità e continuità tali da connotare un vero e proprio sodalizio professionale (cfr. delibera n.209 dello 01 marzo 2019).

Conflitto di interesse nei casi di conferimenti incarichi a consulenti

L'art. 53 del Dlgs. 165/2001, come modificato dalla L. 190/2012, impone espressamente all'amministrazione di effettuare una previa verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi .In merito,si richiama l'art. 15 del Dlgs. 33/2013 che, con riferimento agli incarichi di collaborazione o di consulenza, prevede espressamente l'obbligo di pubblicazione dei dati concernenti gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il curriculum vitae, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla p.a. o lo svolgimento di attività professionali, i compensi ,comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o collaborazione.

Nei casi sopra citati, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri,le valutazioni tecniche,gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi,segnalando ogni situazione di conflitto,anche potenziale.La segnalazione deve essere scritta ed indirizzata al Responsabile del Settore il quale ,esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa.Egli deve rispondere per iscritto al dipendente che ha effettuato la segnalazione ,sollevandolo dall'incarico oppure motivando le ragioni che gli consentono

51

comunque l'espletamento dell'attività e le eventuali condizioni o limiti di azione.Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico, lo stesso dovrà essere affidato dal Responsabile di Settore ad altro dipendente ovvero, in mancanza di dipendenti idonei, dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento.Qualora il conflitto riguardi il Responsabile di Settore,a valutare le iniziative da assumere, sarà il RPC.Qualora il conflitto

di interessi riguardi un collaboratore a qualsiasi titolo,questi ne darà comunicazione al Responsabile di Settore committente dell'incarico.Gli eventuali casi e le soluzioni adottate dovranno essere evidenziate annualmente in occasione della reportistica finale relativa al PDO dandone comunicazione al RPC.

MISURE:

- evitare che in alcuni procedimenti lo stesso soggetto abbia la veste di controllore e controllato;
- acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interesse da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- monitoraggio e aggiornamento delle dichiarazioni rese con obbligo per tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate. Per i consulenti, il soggetto competente ad effettuare le verifiche delle suddette dichiarazioni è l'organo conferente.

MISURE:

- è fatto obbligo di predisporre un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi con indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- rilascio dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interesse da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- aggiornamento biennale della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell'incarico;
- consultazione banche dati accessibili ai fini della verifica;
- acquisizione di informazioni da parte di soggetti (pubblici o privati) indicati nelle dichiarazioni presso i quali gli interessati hanno svolto o stanno svolgendo incarichi/attività professionali o abbiano ricoperto o ricoprono cariche ,previa informativa all'interessato;
- audizione degli interessati anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche.

Conflitto di interessi nel codice dei contratti

Alle fonti normative in materia di conflitto di interessi sopra indicate, sono state aggiunte specifiche disposizioni in materia all'art.42 del Dlgs.50/2016 e s.m.i. ,al fine di contrastare fenomeni corruttivi nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni e garantire la parità di trattamento tra operatori economici.Si tratta di una novità assoluta la cui *ratio* va ricercata nella volontà legislativa di disciplinare il conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della p.a.

In particolare, il primo comma del citato art. 42 richiede alle stazioni appaltanti la previsione di misure adeguate per contrastare frodi e corruzione nonché per individuare prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interessi nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli

52

operatori economici.

Al secondo comma ,la disposizione offre una definizione di conflitto di interessi con specifico riferimento alle procedure di gara chiarendo che la fattispecie si realizza quando il personale di una stazione appaltante o un prestatore di servizi che intervenga nella procedura con possibilità di influenzarne in qualsiasi modo il risultato,abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario,economico o altro interesse personale che può minare la sua imparzialità o indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione del contratto.A titolo esemplificativo ,la norma indica le situazioni che determinano l'obbligo di astensione previste all'art. 7 del DPR 62/2013,sopra riportate.

Giova ricordare l'art. 14 del citato DPR 62/2013 che va coordinato con l'art.80 comma 5 del Dlgs.50/2016 e s.m.i secondo cui l'operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interessi ai sensi dell'art.42 ,co.2 del codice contratti che non sia diversamente risolvibile.

In proposito, è stata adottata la delibera ANAC n.494 dello 05 giugno 2019 recante "*Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*" ai sensi del citato art. 42 del Dlgs.50/2016 e s.m.i.,cui si rinvia.

MISURE ULTERIORI:

- ricorrere ad acquisti a mezzo CONSIP e/o MEPA e/o altri mercati elettronici nel rispetto di quanto previsto dalla vigente normativa;
- assicurare il confronto concorrenziale definendo requisiti di partecipazione alle gare, anche ufficiose e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
- nelle procedure di gara, anche negoziate, ovvero di selezione concorsuale o comparativa, individuare un soggetto terzo con funzioni di segretario verbalizzante "testimone" diverso da coloro che assumono le decisioni sulla procedura e, se possibile, secondo un criterio di rotazione;
- pubblicazione in Amministrazione trasparente, nella sezione "Altri contenuti" dell'albo delle imprese di fiducia dell'Ente, ove istituito, fatta salva la valutazione in merito al disposto dell'art. 13 del Dlgs.196/2006 e s.m.i.;
- vigilare sulla corretta esecuzione dei contratti di appalto/affidamento di lavori, servizi e forniture ,ivi compresi i contratti d'opera professionale e sull'esecuzione dei contratti relativi alla gestione dei servizi pubblici locali, con applicazione, se del caso, delle penali ,delle clausole risolutive e con la proposizione dell'azione per inadempimento e/o per danno;
- pubblicazione di tutti i provvedimenti dei Responsabili ,ivi inclusi gli atti di liquidazione;
- privilegiare le procedure aperte;
- creare una banca dati relativa all'irrogazione di penali relativamente alla esecuzione dei contratti;
- fare check list relativa alla verifica dei tempi di esecuzione ,da effettuarsi con cadenza prestabilita da trasmettere al RPC e agli organi di controllo interno al fine di consentire l'attivazione di specifiche misure di intervento in caso di eccessivo allungamento dei tempi rispetto al cronoprogramma;
- tenuta scadenziario appalti;
- controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo;
- fermo restando gli adempimenti formali previsti dalla normativa vigente, previsione di obbligo di certificazione con valore interno, da inviare al RPC da parte del RUP, che espliciti l'istruttoria interna condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa;
- verifica del corretto assolvimento dell'obbligo di trasmissione all'ANAC delle varianti e pubblicazione delle stesse contestualmente alla loro adozione e almeno per tutta la durata del contratto con obbligo di comunicazione al RPCT;

53

-obbligo di rotazione e di equa distribuzione nell'assegnazione degli incarichi di RUP e di Direttore dell'esecuzione del contratto, con divieto di conferire per più di un determinato numero di incarichi allo stesso soggetto ovvero conferire un secondo incarico prima che tutti gli altri soggetti equivalenti ne abbiano ricevuto uno, laddove compatibile;

SANZIONI

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter

costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Al riguardo si rinvia al Codice di comportamento integrativo adottato dal Comune di Amalfi

Dovrà essere effettuato report annuale da parte dei Responsabili di Settore con obbligo di segnalazione tempestiva a seguito di verifiche a campione.

4.6-Verifica della insussistenza di cause di incompatibilità e inconfiribilità (capi III e IV Dlgs.vo 39/2013 e linee guida ANAC 13 maggio 2016)

Pur prendendo atto della natura non concorsuale della procedura di conferimento degli incarichi dirigenziali (P.O.), l'esigenza di operare scelte discrezionali ancorate a parametri quanto più possibili oggettivi e riscontrabili evidenzia la necessità che le amministrazioni si dotino preventivamente di un sistema di criteri generali per l'affidamento degli incarichi nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti nell'art. 19 D.Lgs 165/2001 (cfr. direttiva del dipartimento per la Funzione Pubblica n. 14 del 19/12/2007). Con il Dlgs. 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50 dell' art. 1 della legge 190/2012), il Governo ha innovato la disciplina per il conferimento di incarichi nella pubblica amministrazione e in altri enti a questa collegati, in ossequio alla delega conferitagli dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della L. 190/2012. L'art. 1, comma 1, del provvedimento in esame, che mantiene ferme le disposizioni di cui agli articoli 19 (incarichi di funzioni dirigenziali) e 23 bis (in materia di mobilità pubblica e privata) del dlgs. 165/2001, nonché le altre disposizioni in materia di collocamento fuori ruolo o in aspettativa, determina nuovi criteri per l'attribuzione dei suddetti incarichi. Tale normativa riguarda non solo gli incarichi di coloro che già si trovano all'interno della pubblica amministrazione, ma anche eventuali incarichi esterni di tipo dirigenziale. L'art. 15 del d.lgs. 39/2013 dispone che: «1. Il Responsabile del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione di ciascuna amministrazione pubblica, cura, anche attraverso le disposizioni del PTPC, che nell'amministrazione, siano rispettate le disposizioni del decreto 39/2013 sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine, il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità di cui al decreto». Il RPCT ha compiti di vigilanza interna ed è il soggetto cui la legge riconosce il potere di avvio del procedimento, di accertamento e di verifica della sussistenza della situazione di inconfiribilità, di dichiarazione della nullità dell'incarico, nonché il successivo potere sanzionatorio nei confronti degli autori della nomina dichiarata nulla perché inconfiribile.

Due sono gli istituti con cui il legislatore disciplina la materia degli incarichi nella p.a.: inconfiribilità ed incompatibilità.

L'inconfiribilità, consta nella preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi pubblici a coloro che abbiano riportato condanne penali per i cd. reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (es. corruzione. concussione, peculato) ovvero

54

che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, ovvero che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (es. sindaco, assessore o consigliere regionale, provinciale e comunale) (art. 1, comma 2, lett. g);

Quindi, le PP. AA. di cui all'art. 1, comma 2, del Dlgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti, cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico, all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del dlgs. n. 39 del

2013. L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 pubblicato sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013). La dichiarazione è condizione per l'acquisizione di efficacia dell'incarico. Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione ovvero l'ente pubblico economico ovvero l'ente di diritto privato in controllo pubblico si astengono dal conferire l'incarico e provvedono a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto. In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto. La situazione di inconfiribilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconfiribilità, sebbene esistenti "ab origine", non fossero note all'amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

L'altro istituto con cui il legislatore disciplina la materia degli incarichi nella p.a. è l'inconfiribilità, cioè *"l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico"* (art. 1, comma 2, lett. h).

Se la situazione di inconfiribilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di inconfiribilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Anche per l'inconfiribilità, l'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione. Nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di inconfiribilità.

Il soggetto cui è conferito uno degli incarichi di cui alla disciplina in argomento, deve rilasciare, all'atto della nomina, una dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o inconfiribilità quali individuate dal decreto 39/2013. Si tratta di dichiarazioni che sono oggetto di apposita pubblicazione nel sito della pubblica amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico, e costituiscono condizione per l'acquisizione dell'efficacia dello stesso (art. 20 d.lgs. n. 39/2013).

Vi è comunque il dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. i requisiti necessari alla nomina, ovvero, l'assenza di cause di inconfiribilità e di inconfiribilità in capo al soggetto che si vuole nominare.

55

L'amministrazione è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art. 20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconfiribilità o di inconfiribilità.

Si ritiene, pertanto, necessario accettare solo dichiarazioni che contengano l'elencazione di tutti gli incarichi/cariche ricoperti dal soggetto che si vuole nominare con le date in cui tali incarichi/cariche sono stati ricoperti, nonché delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione.

È onere dell'amministrazione conferente, sulla base della fedele elencazione degli

incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di inconferibilità

Il compito del RPCT nell'ambito del procedimento sanzionatorio sarà così più agevole, potendosi concludere per la responsabilità dell'organo conferente ogni volta che l'incarico dichiarato nullo sia stato conferito nonostante dalla elencazione prodotta fossero emersi elementi che, adeguatamente accertati, evidenziavano cause di inconferibilità o di incompatibilità.

Inoltre, l'inclusione nel suddetto elenco anche di incarichi che rendono inconferibile quello che si vuole affidare, esclude in modo evidente la mala fede dell'autore della dichiarazione

MISURE:

L'Amministrazione:

1) prima di procedere al conferimento di incarico di Responsabile di Settore dovrà chiedere al soggetto selezionato che rilasci la dichiarazione - mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione - di insussistenza delle eventuali condizioni ostative all'atto del conferimento previsti dai Capi III e IV del d.lgs. n. 39 del 2013 e di incompatibilità di cui ai Capi V e VI;

2) il soggetto selezionato per il conferimento di incarico dovrà, conseguentemente rilasciare apposita dichiarazione da inserire nel fascicolo personale;

3) nel decreto di incarico di Responsabile di settore dovrà essere espressamente menzionata la dichiarazione rilasciata al punto 2, che, poi, deve essere pubblicata sul sito del comune.

Il Responsabile di Settore, poi, nel corso dell'incarico pluriennale (se pluriennale), dovrà presentare entro il 31 Gennaio di ogni anno apposita dichiarazione dell'insussistenza delle condizioni di incompatibilità (anche questa da pubblicare sul sito).

Il Responsabile di Settore prima di incaricare un proprio dipendente della responsabilità di ufficio o procedimento, dovrà farsi rilasciare una apposita dichiarazione ex art. 445/2000, attestante la non condanna, nemmeno con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al capo I, titolo II, libro secondo del codice penale.

Condanne penali.

I soggetti che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i delitti contro la pubblica amministrazione, reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, dall'articolo 314 all'articolo 335-bis:

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di Commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli Uffici del Comune preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

c) non possono fare parte delle Commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi,

56

sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Queste disposizioni integrano le leggi e regolamenti, preesistenti e diversa natura, che disciplinano la formazione di Commissioni e la nomina dei relativi segretari.

E' stata ,in ogni caso, già predisposta la modulistica per rilevare le cause di inconferibilità e

incompatibilità all'atto del conferimento incarico.

4.7.Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro (PANTOUFLAGE - revolving doors)

L' art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 1, co. 42, L. 190/2012 prevede il divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di pubblico impiego per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro.

La disposizione stabilisce che "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni (...) non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti."

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

La *ratio* della norma è quella di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la sua posizione all'interno dell'amministrazione per precostituirsì situazioni lavorative vantaggiose presso soggetti privati con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Detta norma, inoltre, è

allo stesso tempo volta a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compresa la cessazione per quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

Il riferimento ai dipendenti pubblici va inteso nel senso di ricomprendere anche i titolari di incarichi indicati all'art.21 del Dlgs.39/2013.

Il contenuto dell'esercizio di poteri autoritativi e negoziali costituisce presupposto per l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie. I dipendenti con poteri autoritativi e negoziali sono quelli che esercitano concretamente ed effettivamente per conto della P.A. i poteri accennati attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi ed il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'Ente.

Rientrano in tale ambito, a titolo esemplificativo, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali ad esempio, ai sensi dell'art. 19 comma 6 del Dlgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del Dlgs. 267/2000 e smi.

Si è ritenuto, inoltre, che il rischio di precostituirsì situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio, attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della

57

decisione. (cfr. parere ANAC 67 AG/74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015).

Pertanto il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a colui che abbia partecipato al procedimento.

L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, le situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. (cfr. parere ANAC AG/2 /2017 approvato con delibera n.88 dell'8 febbraio 2017).

Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della p.a. svolta attraverso poteri negoziali e autoritativi, si ritiene che, al di là della formulazione letterale della norma, che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile.

Le conseguenze della violazione del divieto di pantouflage attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico da soggetti privati indicati nella norma. Inoltre, il soggetto privato che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione del divieto non può stipulare contratti con la p.a. per i successivi tre anni ed obbligo di restituire eventuali compensi percepiti ed accertati in esecuzione dell'illegittimo affidamento.

MISURE:

1) nei contratti di assunzione del personale dovrà essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) - per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), qualora nel corso degli ultimi tre anni di servizio tale personale eserciti poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione - presso i soggetti privati che sono stati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri (provvedimenti, contratti o accordi).

2) nei contratti di assunzione già sottoscritti l' art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 1, co. 42, L. 190/2012, è inserito di diritto ex art. 1339 cc, quale norma integrativa cogente.

3) In caso di personale assunto antecedentemente alla c.d. contrattualizzazione del pubblico impiego (quindi con provvedimento amministrativo), il citato articolo 53, comma 16 ter si applica a decorrere dalla sua entrata in vigore. I dipendenti interessati dal divieto sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro

che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (funzionari titolari di funzioni dirigenziali cioè i Responsabili di settori e, se diverso, il responsabile del procedimento).

4) nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata (compresa la trattativa privata diretta) è inserita la condizione soggettiva *"di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del comune di Amalfi nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto"*. Nei bandi di gara o negli atti prodromici dovrà anche essere previsto che la mancata sottoscrizione di tale clausola sarà sanzionata con l'esclusione dalla procedura di affidamento.

5) Il comune agirà in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165 del 2001.

58

4.8. Attività ed incarichi extra istituzionali (art.53 Dlgs.vo165/2001)

La disciplina per l'incompatibilità nel pubblico impiego è una diretta derivazione del dovere di esclusività della prestazione lavorativa del pubblico dipendente che serve a garantire imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (comma 12); in questi casi, l'amministrazione - pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione - deve comunque valutare tempestivamente (entro 7 giorni dalla comunicazione, salva motivate esigenze istruttorie)

l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale e, se del caso, comunicare al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico.

Gli incarichi a titolo gratuito da comunicare all'amministrazione sono solo quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'amministrazione di appartenenza (quindi, a titolo di esempio, non deve essere oggetto di comunicazione all'amministrazione lo svolgimento di un incarico gratuito di docenza in una scuola di danza da parte di un funzionario amministrativo di un ministero, poiché tale attività è svolta a tempo libero e non è connessa in nessun modo con la sua professionalità di funzionario); continua comunque a rimanere estranea al regime delle autorizzazioni e comunicazioni l'espletamento degli incarichi espressamente menzionati nelle lettere da a) ad f bis del comma 6 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i., per i quali il legislatore ha compiuto "a priori" una valutazione di non incompatibilità; essi, pertanto, non debbono essere autorizzati né comunicati all'amministrazione.

MISURE:

-verifica della corrispondenza dei regolamenti e delle direttive operative dell'Ente con la normativa sopra citata e, se necessario, loro adeguamento per l'individuazione degli incarichi vietati;

-report annuale da parte di ciascun Responsabile di Settore distinto per numero di richieste autorizzate e numero di richieste non autorizzate, distinte tra incarichi retribuiti e non.

SANZIONI

-sanzioni sull'atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;

-sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso per il caso di violazione.

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

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

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

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

59

-non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

-non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,

-non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

-non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi,

sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

MISURA:

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

L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

Sarà cura di ciascun Responsabile di Settore rispettare e far rispettare suddetta misura ed effettuare controlli a campione.

4.10. Misure per la tutela del dipendente che segnali illeciti (whistleblower)

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e smi, riscritto dalla legge 179/2017 (sulle *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”*) stabilisce che il pubblico dipendente che, *“nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione”*, segnali, *“condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non [possa] essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”*.

Lo stesso interessato, o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione, comunicano all'ANAC l'applicazione delle suddette misure ritorsive.

L'ANAC, quindi, informa il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per gli eventuali provvedimenti di competenza.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati, ai quali è garantito l'anonimato, sono i dipendenti di soggetti pubblici che,

in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'art. 54-bis stabilisce che la tutela sia assicurata:

ai dipendenti pubblici impiegati nelle amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001 (art. 1 comma 2), sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001);

ai dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

ai lavoratori ed ai collaboratori degli appaltatori dell'amministrazione: *“imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”*.

L'art. 54-bis, modificato dall'art. 1 della legge 179/2017, accogliendo un indirizzo espresso dall'Autorità, nelle *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd. whistleblower)”* (determinazione ANAC n. 6 del 28/4/2015), ha stabilito che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata:

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che, di conseguenza, svolge un ruolo essenziale in tutto il procedimento di acquisizione e

60

gestione delle segnalazioni;

quindi, in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell'art. 54-bis, è sempre sottratta all'accesso documentale, di tipo *“tradizionale”*, normato dalla legge 241/1990. La denuncia deve ritenersi anche sottratta all'applicazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L'accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

L'art. 54-bis, infatti, prevede espressamente che:

nel corso del procedimento penale, l'identità del segnalante sia coperta dal segreto nei modi e nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 329 del Codice di procedura penale; mentre, nel procedimento che si svolge dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del denunciante non possa essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria; infine, nel corso della procedura sanzionatoria/disciplinare, attivata dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione si basi, anche solo parzialmente, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del denunciante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare", ma solo "in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità".

Il comma 9 dell'art. 54-bis prevede che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Il comma 9 dell'art. 54-bis, pertanto, precisa che:

è sempre necessaria la sentenza, anche non definitiva, di un Giudice per far cessare le tutele;

la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola "responsabilità civile", per dolo o colpa grave, del denunciante."

L'art. 54-bis, quindi, accorda al whistleblower le seguenti garanzie:

la tutela dell'anonimato;

il divieto di discriminazione;

la previsione che la denuncia sia sottratta all'accesso.

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

Dal 3/9/2020 è in vigore il nuovo "Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio" da parte dell'ANAC (GU, Serie Generale n. 205 del 18/8/2020).

Con il nuovo testo, l'ANAC ha distinto quattro tipologie di procedimento:

il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis);

il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54-bis,);

il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del RPCT nello svolgimento di

attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell'art. 54-bis);

il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la

61 gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell'art. 54-bis).

Il Regolamento è strutturato in cinque Capi. Il primo Capo è dedicato alle definizioni. Il secondo Capo disciplina il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti o di irregolarità trasmesse ad ANAC ai sensi dell'art. 54-bis, comma 1. Il terzo Capo concerne la disciplina relativa al procedimento sanzionatorio avviato sulla base delle comunicazioni di misure ritorsive. Il quarto Capo è dedicato al procedimento sanzionatorio semplificato. In particolare, è stato regolamentato in maniera puntuale il procedimento che l'Autorità può

avviare ai sensi dell'art. 54-bis comma 6 secondo periodo. L'ultimo Capo è dedicato alle disposizioni finali: in particolare, è stato stabilito, che il "Regolamento troverà applicazione ai procedimenti sanzionatori avviati successivamente alla sua entrata in vigore".

In tema di tutela dell'anonimato del whistleblower, va ricordato che i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

Questo Ente si è dotato di apposita modulistica, reperibile on line e prelevabile, esclusivamente presso il RPC così da rendere meno manifesta e più facile l'iniziativa del dipendente che intenda denunciare consentendogli anche un rapporto diretto col destinatario della segnalazione.

Vanno applicati con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013 in materia di anonimato del segnalante, divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione.

MISURE:

-sono accordate al dipendente che segnala illeciti la tutela dell'anonimato, il divieto di discriminazione e l'esclusione della denuncia dal diritto di accesso fatte salve le esclusioni previste.

4.11. Protocolli di legalità e patti di integrità

L'articolo 1 comma 17 della L.190/2012 stabilisce che le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara, lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta, quindi, di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

I protocolli di legalità costituiscono oggi utili strumenti pattizi per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, anche nei territori dove il fenomeno non è particolarmente radicato, riducendo, inoltre, possibili sacche di corruzione. I protocolli sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTC, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica). In tal modo vengono rafforzati i vincoli previsti dalla norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai subcontratti. I vantaggi di poter fruire di uno strumento di consenso, fin dal momento iniziale, consente a tutti i soggetti (privati e pubblici) di poter lealmente confrontarsi con eventuali fenomeni di tentativi di infiltrazione criminale organizzata.

L'AVCP con determinazione 4/2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle

62

infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

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

settembre 2011, n. 5066)".

MISURA:

-è opportuno introdurre patti d'integrità da imporre in sede di gara ai concorrenti.

4.12. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

L'Amministrazione ha l'obbligo ex art.1 comma 9 let. d) e comma 28 della L. 190/2012 e art. 24 ,comma 2 del Dlgs. 33/2013 di provvedere al monitoraggio del rispetto dei termini previsti da legge o regolamenti per la conclusione di procedimenti ,provvedendo altresì,all'eliminazione di eventuali anomalie.Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su "istanza di parte", è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA e dal PTPC.

Il titolare del potere sostitutivo è il dirigente cui il privato può rivolgersi in caso di colpevole inerzia degli uffici affinché, *"entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario"* (art. 2 co. 9-ter legge 241/1990e s.m.i.).

In questo ente, non sussistendo specifico atto di nomina, il titolare del potere sostitutivo è il Segretario Generale.

MISURE:

-ciascun Responsabile vigila affinché i provvedimenti di competenza dei rispettivi servizi vengano adottati nel rispetto dei termini di conclusione ed esercita il proprio potere sostitutivo nei confronti dei responsabili di procedimento individuati; eventuali ritardi devono essere segnalati al soggetto individuato per l'attivazione del potere sostitutivo.

-la mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini, costituisce elemento di valutazione della performance individuale , nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo –contabile del dirigente e del funzionario inadempiente;

-nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte deve essere espressamente indicato il termine previsto dalla legge o dalla legge e quello effettivamente impiegato;

-quanto agli obblighi di pubblicazione, si rimanda alla sezione Trasparenza.

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'art. 12 della legge 241/1990. Nel provvedimento devono essere enunciati i criteri di concessione, erogazione, ammissione relativi al caso concreto. Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente", oltre che all'albo online

63

e nella sezione "determinazioni/deliberazioni".

4.14. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del d.lgs. 165/2001 e

del regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, che necessita di essere aggiornato. Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "Amministrazione trasparente".

4.15. Vigilanza su enti controllati e partecipati

A norma della deliberazione ANAC, n. 1134/2017, sulle *"Nuove linee guida per l'attuazione*

della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici economici” (pag. 45), in materia di prevenzione della corruzione, è necessario che gli enti di diritto privato in controllo pubblico:

-adottino il modello di cui al d.lgs. 231/2001;

-provvedano alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza.

4.16. Gli obblighi di trasparenza e di pubblicità e accesso civico

Il rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza è comportamento utile e funzionale anche rispetto alla prevenzione dei fenomeni corruttivi.

La disciplina sulla trasparenza costituisce la sezione II del presente PTPC cui si fa espresso rinvio. In esso sono indicate le principali azioni e linee di intervento che il Comune di Amalfi intende intraprendere nell’arco del triennio 2021/2023.

4.17. Monitoraggio sulla gestione del patrimonio immobiliare dell’Ente

La catalogazione e gestione del patrimonio immobiliare dell’Ente, consistente in immobili per civile abitazione, ad uso commerciale o per uffici, scolastico, stradale e/o pertinenziale, rappresenta una delle più consistenti ed articolate attività dell’Ente, da tenere costantemente monitorata, in termini di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, nel rispetto delle procedure previste dalla legge.

MISURE:

-definizione di procedure standard per l’effettuazione di controlli sull’attività dell’Ente; in particolare il Responsabile al patrimonio procederà al monitoraggio ed alla definizione, provvedendo al completamento/regolarizzazione:

a) delle pratiche di sgombero degli alloggi di proprietà comunale occupati *sine titulo*;

b) dei procedimenti di locazioni attive/passive di immobili dell’Ente;

c) del recupero costi e spese per utenze relativi agli immobili citati.

-attività dilatorie o di posposizione dei termini in ordine al rilascio degli alloggi o di effettivo recupero dei costi e spese per utenze dei relativi immobili, ove non adeguatamente giustificate da provvedimenti dell’Autorità giudiziaria o di organi giurisdizionali, saranno oggetto di apposita segnalazione agli organi competenti, ivi compresa la Corte dei Conti ove dovessero emergere fattispecie di danno erariale.

I contratti di locazione attiva e passiva costituiscono uno dei punti di maggiore criticità nella

gestione degli immobili degli Enti locali tanto da risultare oggetto di recenti interventi di regolamentazione dei flussi economici ad essi afferenti e di pronunce della Corte dei conti. Risulta pertanto necessario una analisi dedicata della loro funzione e dei loro profili gestionali che permetta di ottimizzare i rapporti con le parti ma anche aggiornare l’inventario dei beni immobili del patrimonio disponibile ed indisponibile nel pieno rispetto della legalità anche in funzione di prevenzione della corruzione.

64

Di detta attività dovrà essere fatto report semestrale da parte del Responsabile del Patrimonio da trasmettere al RPC e dal quale si evinca anche:

-l’avvicendamento sotto la responsabilità del Responsabile del patrimonio con cadenza almeno annuale del personale preposto ai controlli ed all’analisi di segnalazioni/esposti;

-necessità di diversificazione e/o non sovrapposizione di ruoli da parte di dipendenti/Responsabili nell’espletamento delle attività, ivi comprese quelle di controllo/verifica/ispezione. A tal fine, dovrà essere costantemente garantita l’osservanza delle misure previste dal vigente codice di comportamento (obbligo di astensione/sostituzione/avocazione).

4.18. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA (pagina 52), l’ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

MISURE:

-pubblicazione nel sito istituzionale dell'Ente di avviso di partecipazione all'aggiornamento del piano.

4.19. Procedura di affidamento nell'ambito dei contratti pubblici del servizio igiene urbana e controllo sulla corretta esecuzione del contratto

Ai rischi connessi alle procedure di affidamento dei contratti già evidenziati nelle schede allegare e correlati alle misure del piano, per il servizio di igiene urbana si aggiungono nello specifico i seguenti:

-inserimento nei bandi di gara di specifici requisiti che possano restringere indebitamente la platea dei partecipanti con l'obiettivo di mantenere lo *status quo*.

-utilizzo di criteri di aggiudicazione della gara finalizzati a condizionare l'esito in favore di determinati gestori.

MISURE:

-rigoroso rispetto delle misure del piano per i procedimenti di scelta del contraente;

-considerati gli importi delle gare per gli affidamenti dei servizi di igiene ambientale, la durata dei contratti, i requisiti abilitativi (es. iscrizione albo gestori ambientali) il know how necessario per lo svolgimento del servizio e non in ultimo gli interessi di natura criminale che gravitano intorno a tale tipo di commesse pubbliche (fenomeno delle ecomafie cfr. pg.134 del PNA 2018), bisognerà porre particolare attenzione ai seguenti aspetti:

-massima divulgazione e pubblicità del bando di gara;

chiarezza espositiva della documentazione di gara ,con particolare riferimento al contratto di servizio contenente obblighi e responsabilità del gestore;

-previsione di specifici protocolli antimafia;

-previsione di iscrizione delle ditte partecipanti alle white list ,già requisito di legittimità degli affidamenti;

-certificazione di qualità ambientale;

-indicazione nei bandi di gara di criteri premiali in relazione al rating di legalità dell'offerente.

Con riferimento al contratto di servizio, l'incompletezza e /o l'indeterminatezza dello stesso può comportare per l'Ente pubblico il rischio sostanziale di perdita di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti raccolti dal gestore,sulla qualità del servizio reso,nonché sui costi

operativi di gestione dichiarati dal gestore in sede di predisposizione annuale del Piano economico finanziario.

E' opportuno,pertanto, prevedere nel contratto di servizio:

l'esercizio anche senza preavviso per il direttore dell'esecuzione del contratto ed i suoi eventuali assistenti,tutti nominati dall'autorità appaltante, di controlli sull'attività del gestore per mezzo ispezioni, accertamenti e sopralluoghi.

La dotazione in capo al gestore di un apposito software che proceduralizzi tutte le attività gestionali ,sia dal punto di vista organizzativo,sia per quanto riguarda la tenuta della contabilità analitica.Tale sistema dovrà essere aperto nel senso di consentire al Direttore del servizio l'accesso in remoto ,per la consultazione di tutte le informazioni necessarie al controllo dei servizi effettuati aggiornato per assicurarne la piena fruibilità per

l'intera durata del contratto.

Meccanismi di incentivazione /disincentivazione in relazione al raggiungimento (o meno) di

specifici obiettivi di raccolta differenziata.

Misure volte a favorire una maggiore trasparenza dei costi del servizio dichiarati annualmente dal gestore in sede di redazione del PEF e dell'obbligo, in ottemperanza alle norme, di predisporre congiuntamente al PEF la relazione di accompagnamento di cui all'art. 8, comma 3 del DPR 158/99. Particolare attenzione dovrà essere posta alla trasparenza dei costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata (e alla tracciabilità dei relativi flussi) opportunamente disaggregati in relazione ai diversi flussi di raccolta e ai proventi derivanti dalla valorizzazione economica dei flussi provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sul mercato e sul circuito CONAI/ConSORZI.

Attività di informazione e formazione dell'utenza sulla corretta modalità di conferimento dei rifiuti differenziati, anche in funzione di controllo dell'attività svolta.

Attività di informazione continuata attraverso i canali più diffusi (siti, social network, affissioni

, pubblicità) sulle prestazioni previste dai contratti di servizio riferite ai singoli, famiglie, comunità.

4.20. Antiriciclaggio

Ad integrazione del sistema di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nel rispetto delle "Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni" adottate dalla Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) del 23.04.2018 si ritiene necessaria l'introduzione delle alleghe misure antiriciclaggio per fornire le istruzioni nel caso in cui emergano operazioni e/o comportamenti sospetti tali da far prefigurare fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Sono coinvolti, per quanto di rispettiva competenza, tutti i Responsabili di Settore.

4.21. Coordinamento con il ciclo di gestione della performance

L'articolo 10, comma 3, del D. Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016 dispone che " *La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.* ".

Tutto ciò premesso, si evidenzia che, in merito al collegamento tra il presente Piano e quello sulla performance ed alla necessità che detto collegamento sia reale e non meramente astratto, tutte le misure previste dal presente piano sono da considerarsi obiettivi di performance da perseguire con le risorse umane e strumentali in dotazione negli anni di riferimento del P.T.P.C.T.

In sede di valutazione della performance organizzativa ed individuale dei titolari P.O., Il Nucleo di valutazione terrà conto dell'attuazione concreta delle misure di prevenzione

66

della corruzione, di eventuali scostamenti e delle ragioni di essi.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 15 dicembre di ogni anno, salvo diversa disposizione normativa o dell'ANAC, cura la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette al Sindaco.

4.22. Archiviazione informatica e comunicazione

1) Gli atti ed i documenti relativi ai report saranno archiviati in modalità informatica mediante scannerizzazione.

2) Ogni comunicazione interna inerente a tali attività deve essere sempre tracciabile.

4.23. Il governo del territorio

Nel PNA 2016 sono esaminati per la prima volta i processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio sotto l'aspetto urbanistico ed edilizio. Tale ambito rappresenta da sempre un'area ad elevato rischio corruzione per le forti pressioni di interessi particolaristici che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli

interessi generali.

In questa prima fase, sono indicate misure minime di contrasto oggetto di successiva e analitica implementazione.

MISURE:

- divieto di svolgere attività esterne, se non al di fuori dell'ambito territoriale di competenza;
- informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento;
- obbligo di dichiarare, da parte dei dipendenti pubblici, ogni situazione di potenziale conflitto di interessi;
- percorsi di formazione professionale che approfondiscano le competenze dei funzionari e che rafforzino la loro capacità di autonome e specifiche valutazioni circa la disciplina da applicare nel caso concreto;
- assegnare le funzioni di vigilanza a soggetti diversi da quelli che hanno l'esercizio delle funzioni istruttorie delle pratiche edilizie;
- istituzione di un registro degli abusi accertati che consenta la tracciabilità di tutte le fasi del procedimento, compreso l'eventuale processo di sanatoria;
- monitoraggio dei tempi del procedimento sanzionatorio comprensivo delle attività esecutive dei provvedimenti finali.

4.24. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

E' già stato precisato che il processo di prevenzione e contrasto della corruzione: si articola in quattro macro fasi:

- l'analisi del contesto;
- la valutazione del rischio;
- il trattamento;
- infine, la macro fase del "monitoraggio" e del "riesame" delle singole misure e del sistema nel suo complesso.

Le prime tre fasi si completano con l'elaborazione e l'approvazione del PTPCT, mentre la quarta deve essere svolta nel corso dell'esercizio.

Il PNA ha stabilito i principi che soggiacciono al processo di gestione del rischio suddividendoli in strategici, metodologici e finalistici.

Tra i "metodologici", il PNA ricomprende il principio del "Miglioramento e apprendimento continuo".

Secondo tale principio la gestione del rischio deve essere intesa, *"nel suo complesso,*

67

come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione" (Allegato n. 1 del PNA 2019, pag. 19).

In tema di programmazione del monitoraggio, il PNA prevede che allo scopo di "disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione" sia necessario che il PTPCT *"individui un sistema di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure, sia con riguardo al medesimo PTPCT"* (Paragrafo n. 3, della Parte II del PNA 2019, pag. 20).

Secondo l'ANAC, monitoraggio e riesame periodico sono stadi essenziali dell'intero processo di gestione del rischio, che consentono di verificare attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione della corruzione, nonché il complessivo funzionamento del processo consentendo, in tal modo, di apportare tempestivamente i correttivi che si rendessero necessari.

Monitoraggio e riesame sono attività distinte, ma strettamente collegate tra loro:

il monitoraggio è l'"attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio";

è ripartito in due "sotto-fasi": 1- il monitoraggio dell'attuazione delle misure di trattamento

del rischio; 2- il monitoraggio della idoneità delle misure di trattamento del rischio; il riesame, invece, è l'attività "svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso" (Allegato n. 1 del PNA 2019, pag. 46).

I risultati del monitoraggio devono essere utilizzati per svolgere il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e delle politiche di contrasto della corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) organizza e dirige il monitoraggio del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT).

La carenza di organico da cui è affetto l'ente non ha consentito, fino ad oggi, la costituzione di un ufficio di diretta collaborazione con il RPCT.

Pertanto, il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i responsabili dei singoli settori sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

L'analisi di sostenibilità delle misure ha poi confermato come particolarmente problematica sia il monitoraggio per mancanza di una struttura all'uopo dedicata.

L'ente ha visto negli ultimi anni più riorganizzazioni della struttura organizzativa soprattutto a livello di figure apicali.

4.25. Verifica della efficace attuazione del Piano e della sua idoneità

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 15 dicembre di ogni anno, o nel diverso termine stabilito dall'ANAC, pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione (art. 1, co. 14, della L. 190/2012).

Le attività indicate nel presente piano dovranno essere, come sopra specificato, integrate coordinate anche con il Piano Triennale della performance.

Ogni segnalazione in merito ad eventuali comportamenti rilevanti ai fini del presente piano devono essere fatte al Responsabile della Prevenzione della Corruzione del presente Ente.

Ai fini del monitoraggio, i responsabili di settore collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

68

4.26. Le relazioni periodiche dei Referenti per l'attuazione delle previsioni del Piano Anticorruzione

Ciascun Responsabile di Settore in quanto referente, invierà entro il 31 novembre di ogni anno al Responsabile del Piano Anticorruzione una relazione sull'attuazione delle previsioni del Piano.

Nella relazione dovranno essere trattati in modo articolato i seguenti aspetti:

- a) le risultanze del monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti;
- b) se vi sono state denunce del whistleblower e le modalità di relativa gestione;
- c) in merito al rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (pantouflage - revolving doors), l'attestazione dell'inserimento della clausola di cui al punto ;
- d) le richieste di attività ed incarichi extra istituzionali e i relativi provvedimenti autorizzativi e di diniego ;
- e) l'attestazione della previsione nei bandi di gara, avvisi pubblici, etc., dei protocolli di legalità per gli affidamenti;
- f) eventuali suggerimenti per l'ottimizzazione del PTPC. In particolare, i responsabili di area devono monitorare costantemente la mappatura del processo del rischio e segnalare eventuali scostamenti od eventuali ulteriori aree di rischio rilevati al fine di operare i conseguenti correttivi al presente piano.

Alla relazione sono allegare le autocertificazioni previste nel presente piano.

SEZIONE II TRASPARENZA

1. Trasparenza

La trasparenza è misura fondamentale per la prevenzione della corruzione, in quanto strumentale alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica nonché considerata strategica nelle indicazioni ed orientamenti internazionali.

69

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo 33/2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Il decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto Freedom of Information Act, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto “decreto trasparenza”.

L'ANAC, il 28 dicembre 2016, ha approvato la deliberazione numero 1310 “Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione

di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal D.lgs. 97/2016”.

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

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “trasparenza della PA”. Il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del “cittadino” e del suo diritto di accesso.

Secondo il principio generale di trasparenza, come riscritto dal nuovo D.lgs. 97/2016 che ha modificato il D.lgs. 33/2013, questa è ora intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 1).

“Le disposizioni del presente decreto disciplinano la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione”.

Con riferimento ai soggetti cui la disciplina sulla trasparenza si applica (ai sensi dell'art. 2 bis), il rispetto degli obblighi è stato esteso a società, associazioni, fondazioni e partecipate finanziate da enti pubblici con precisate caratteristiche.

Si applica anche, in quanto compatibile:

- a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;
- b) alle società in controllo pubblico, come definite dal D.Lgs. di attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con esclusione delle società quotate;
- c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

La medesima disciplina si applica inoltre, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di

produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Il d.lgs. 97/2016 ha poi provato a razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche, prevedendo, in alcuni casi, la sola pubblicazione di tabelle riassuntive in luogo della pubblicazione di documenti integrali e consentendo, ai sensi dell'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, di assolvere alla pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti detenuti dall'Ente all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati - qualora i dati stessi che l'ente è tenuto a pubblicare corrispondano a quelli già presenti nelle banche dati (indicate

70

nell'allegato B) del d.lgs. 33/2013 – e pubblicando sul proprio sito istituzionale il solo collegamento ipertestuale a tali banche dati.

A fronte della rimodulazione della trasparenza on line obbligatoria, è stato introdotto, accanto all'accesso civico semplice, relativo a dati, informazioni ed atti, oggetto di pubblicazione obbligatoria nella sezione "Amministrazione trasparente", che non risultassero pubblicati, e all'accesso "documentale"(di cui alla L.241/90 e s.m.i.), una nuova tipologia di accesso, individuata dall'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 6 del D.Lgs. 97/2016, definita dall'ANAC, nelle apposite linee guida, quale "accesso generalizzato": esso consiste nell'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis del D.lgs. 97/2016, al fine di *"favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche , promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*.

La presente sezione attua le recenti linea guida A.N.AC. in materia di pubblicazione obbligatoria dei dati , informazioni ed atti, nonché quelle in materia di accesso civico e la circolare n.2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (FOIA) e sostituisce i contenuti e le misure prima indicati nel Programma Triennale della Trasparenza.

In ogni caso, la trasparenza rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Nel corso del 2018 sono entrati in vigore due importanti provvedimenti in materia di protezione dei dati personali con riflessi sulla disciplina degli obblighi di pubblicazione degli

atti amministrativi:

-il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla "protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati", entrato in vigore il 25 maggio 2018;

-il Dlgs.vo 10 agosto 2018 n.101 di adeguamento del codice in materia di protezione dei dati personali -Dlgs.vo 196/2013 –alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

La nuova disciplina non ha modificato il regime normativo in materia di trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici ,che resta assoggettato al principio per cui esso è consentito unicamente se previsto da una norma di legge o di regolamento (art. 2 ter Dlgs.vo 196/2013 introdotto dal Dlgs.vo 101/2018).

Occorrerà, pertanto, prima di pubblicare atti e documenti contenenti dati personali, verificare che la normativa in materia di trasparenza preveda l'obbligo di pubblicazione.

E' inoltre necessario che la pubblicazione dei dati avvenga nel rispetto dei principi di adeguatezza, pertinenza ,limitazione o quanto necessario per le finalità del trattamento nonché di esattezza ed aggiornamento enunciati all'art. 5 del citato Regolamento (UE)

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e

l'integrità, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una "apposita sezione". L'ANAC raccomanda alle amministrazioni di "rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti" (PNA 2016 pagina 24).

La presente sezione, parte integrante del PTPC, individua le modalità di attuazione degli obblighi di pubblicazione dei dati e dei documenti previsti dalla normativa vigente al fine di promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Al Piano è allegata una scheda in cui, per ciascun obbligo di pubblicazione, sono indicati

71

gli uffici tenuti alla trasmissione dei dati e quelli cui spetta la pubblicazione, con definizione dei termini entro i quali effettuare gli adempimenti previsti, ferme restando le scadenze per l'aggiornamento disposte dalla legge.

Innovazioni introdotte dalla Legge di bilancio 2020 in materia di trasparenza

La legge 160/2019 (legge di bilancio 2020), pubblicata sulla G.U. n.304 del 30 dicembre 2019 è intervenuta anche in materia di trasparenza.

L'art.1, comma 37, ha previsto che i Comuni devono pubblicare, sul proprio sito internet, nella sezione "Amministrazione Trasparente" la fonte di finanziamento, l'importo assegnato e la finalizzazione del contributo ottenuto per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (ex art.1

comma 29 legge 160/2019).

Il Sindaco, inoltre, dovrà fornire tali informazioni al Consiglio comunale nella prima seduta utile.

La legge di bilancio ha anche modificato il Dlgs.vo 33/2013.

In particolare, l'articolo 1, comma 145, della legge di bilancio 2020, ha modificato l'art.19 del Dlgs.vo 33/2013 prevedendo che le p.a. debbano pubblicare, oltre al bando di concorso e i criteri di valutazione della commissione valutatrice, anche le tracce delle prove e le graduatorie finali, aggiornate con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori avvenute nel tempo.

Tutti i suddetti dati devono essere mantenuti aggiornati.

Il comma 145 ha, inoltre, aggiunto il comma 2 bis all'art.19 del Dlgs.vo 33/2013 disponendo che le P.A. e gli organismi partecipati assoggettati alla normativa in materia di trasparenza dovranno assicurare, tramite il Dipartimento della Funzione pubblica, la pubblicazione del collegamento ipertestuale di tali dati.

Inoltre, il comma 163 ha introdotto le seguenti modifiche al Dlgs.vo 33/2013:

l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione degli atti da inserire in "Amministrazione Trasparente", previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori dei casi previsti dalla legge, costituiscono elementi di valutazione negativa della performance individuale dei dirigenti (oltre alla sanzione applicabile ai sensi dell'art.47 comma 1 bis) e dei responsabili nonché eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione (art. 46 comma 1).

La sanzione amministrativa pecuniaria, prevista dal comma 1, si applica anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica. Nei confronti del responsabile incaricato, per la mancata pubblicazione di tali dati, verrà applicata una sanzione amministrativa consistente nella decurtazione dal 30% al 60% dell'indennità di risultato o dell'indennità accessoria spettante e il relativo provvedimento dovrà essere pubblicato sul

sito internet dell'Ente. La stessa sanzione si applica anche al responsabile incaricato per la

mancata pubblicazione dei dati inerenti i pagamenti dell'Ente (art.47 comma 1 bis).

La violazione degli obblighi di pubblicazione inerenti ai dati degli organismi partecipati dalla

p.a. sarà oggetto di una sanzione amministrativa nei confronti del responsabile incaricato della pubblicazione. La sanzione consisterà in una decurtazione dal 30% al 60% dell'indennità accessoria spettante. Tale sanzione si applica anche agli amministratori societari che non comunicano alle p.a. socie il proprio incarico e il relativo compenso entro 30 giorni dal conferimento dell'incarico o dal recepimento dell'indennità di risultato (art.47 comma 2).

Le sanzioni previste dal nuovo art.47, novellato dalla legge di bilancio 2020, sono irrogate dall'ANAC.

72

73

74

2.Obiettivi strategici

L'Amministrazione ritiene che la trasparenza sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

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

-il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

-elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei

comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;

-lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

3.Comunicazione

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

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

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

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

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

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

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

L'ente è munito di posta elettronica certificata.

4. Modalità attuative

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

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

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione

75

Nota ai dati della Colonna F:

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

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

L'aggiornamento di numerosi dati deve avvenire "tempestivamente".

Nota ai dati della Colonna G:

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

I responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici ANAC 1310/2016.

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

Rispetto alla deliberazione 1310/2016, le tabelle di questo piano sono composte da sette colonne, anziché sei.

Infatti, è stata aggiunta la "colonna G" (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.

Le tabelle, composte da sette colonne, recano i dati seguenti: Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello; Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

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

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

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

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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

76

indicati nella colonna G.

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

Qualità dei documenti pubblicati e termini di pubblicazione

I documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione, sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "Amministrazione Trasparente" assicurando il rispetto dei criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali ai sensi dell'art. 6 e ss del Dlgs.vo

33/2013 :integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità ,conformità ai documenti originali indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

I Responsabili dei Settori, per gli atti adottati, quali fonti informative , responsabili della veridicità e dell'aggiornamento dei dati di loro competenza, devono gestire con tempestività il regolare e documentato flusso delle informazioni ai fini del rispetto degli obblighi normativi in tema di trasparenza e pubblicità. Al fine di garantire il corretto aggiornamento dei dati, si richiama l'attenzione dei Responsabili sulla necessità di vigilare sulla correttezza dei dati di rispettiva competenza, provvedendo all'aggiornamento immediato dall'adozione dei relativi provvedimenti.

Si dispone, in particolare, che i file da pubblicare siano realizzati in formato aperto come previsto dalla L.190/2012 ,art.. 1 commi 32,35 e 42 .

Nella scelta ed individuazione del formato adatto alla pubblicazione, occorre far riferimento al repertorio dei formati aperti istruiti ed aggiornati da AGUD di cui i più comuni sono:

-ODS-XML-RTF per documenti di testo;

-XML per la realizzazione di data base di pubblico accesso ai dati CSV-ODS per i fogli di calcolo.

Per quanto concerne il PDF, si richiede l'impiego del formato PDF/A i cui dati sono elaborabili.

Al contrario, il ricorso al file PDF in formato immagine, con la scansione digitale di documenti cartacei non assicura che le informazioni siano elaborabili e, pertanto, da evitare.

Nei casi in cui si dovesse necessariamente pubblicare un PDF in formato immagine, si renderà utile evidenziare ai fini della conoscibilità del dato e della trasparenza, le informazioni salienti utilizzando i TAG del documento.

L'art. 8 del D.lgs. 33/2013 sulla decorrenza e durata della pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" per gli atti soggetti a pubblicazione obbligatoria, è stato solo in parte modificato in relazione all'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato. Tale durata ordinaria della predetta pubblicazione rimane fissata in cinque anni decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione (co.3) fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa per specifici obblighi (art.14 co.2 e art.15 co.4) e quanto già previsto in materia di tutela dei dati personali.

Un' importante modifica è quella apportata all'art.8 co.3 del Dlgs.vo 97/2016 :trascorso il quinquennio o i diversi termini sopra richiamati, gli atti, i dati e le informazioni non devono essere conservati nella sezione archivio del sito che quindi viene meno.

Dopo i predetti termini, la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare istanza di accesso civico ai sensi dell'art.5.

5.L'organizzazione

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente".

Pertanto, i responsabili dei settori depositari delle informazioni (Colonna G), coordinati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la

77

pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.

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

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e

puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza. L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 e dal presente programma, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni. L'ente è tenuto a rispettare con puntualità le prescrizioni dei decreti legislativi 33/2013 e 97/2016.

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

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati.

Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge.

6. Pubblicazione di dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente.

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

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

7. Disposizioni per la pubblicazione di informazioni e documenti.

I Responsabili dei Settori, in qualità di referenti per l'attuazione e il monitoraggio del piano Anticorruzione, svolgono anche il ruolo di Referenti per la trasparenza, favorendo ed attuando le azioni previste dal programma e sono direttamente responsabili delle pubblicazioni dei dati afferenti il proprio Settore nel rispetto di quanto sancito dal D.lgs. 33/2013 e 96/2016 come dettagliatamente elencate nella tabella allegata concernente gli obblighi di trasparenza di cui alla delibera ANAC n.1310/2016.

8. Il Nucleo di valutazione

Responsabilità del Nucleo di Valutazione:

-Verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPC e l'articolo 10 del D.Lgs 33/2013 e D.lgs. n. 97/2016 e quelli indicati nel Piano della Performance.

-Valuta la funzionalità dei sistemi informativi e informatici per l'attuazione ed il rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalle norme vigenti.

-Utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance organizzativa, dei titolari di Posizione Organizzativa responsabili della trasmissione dei dati e della relativa pubblicazione.

-Espleta, inoltre, tutte le funzioni ed i compiti previsti dalle leggi in materia.

9. Misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza

Il Responsabile della Trasparenza, supportato dai Responsabili dei Settori, esercita la funzione di controllo dell'effettiva attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente da parte dei Responsabili, predisponendo apposite segnalazioni in caso

78

riscontrato mancato o ritardato adempimento.

10. Le sanzioni

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituisce elemento di valutazione della responsabilità dei titolari di posizione organizzativa, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è comunque valutata ai fini della corresponsione del trattamento di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Il D.lgs 33 /2013 e s.m.i. prevede esplicitamente che i responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso di informazioni da

pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge art.43 c.3 .L'inadempimento agli obblighi di pubblicazione può dar luogo a diverse tipologie di sanzioni previste dal codice disciplinare e dlgs n. 33 /2013. Per le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art.47 del

D.lgs n. 33/2013 competente all'irrogazione, anche su segnalazione del responsabile della trasparenza, è l'Autorità nazionale Anticorruzione.

11. Trasparenza e privacy

Dal 25/5/2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 “relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)” (di seguito RGPD). Inoltre, dal 19/9/2018, è vigente il d.lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del D.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”

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

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

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

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

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

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che “nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le

79
pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”.

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

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a

informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

12. Accesso civico

Il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 “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” ha modificato ed integrato il D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (cd. “decreto trasparenza”), con particolare riferimento al diritto di accesso civico.

Il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto attuativo, ha sottolineato come l'introduzione del nuovo accesso civico segni “il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know) e rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione trasparente come una casa di vetro” (Cons. Stato, sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016 n. 515/2016).

In attuazione di quanto previsto dall'art. 5-bis, co. 6 del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha predisposto uno schema di Linee guida – in Appendice – recanti indicazioni operative in merito alla definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalla legge al nuovo accesso civico generalizzato¹.

La richiesta di accesso civico non deve essere motivata, è gratuita.

Questo documento (delibera n.1309 del 28 dicembre 2016) fornisce una prima serie di indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato disciplinati dall'art. 5 bis, c.1-3 del Dlgs.vo 33/2013.

Con la richiamata circolare n. 2/2017, la Funzione pubblica, è intervenuta a fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi riguardanti il rapporto con i cittadini e la dimensione organizzativa e procedurale interna.

Di seguito una disamina della nuova tipologia di accesso civico.

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

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

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

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

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello “di favorire forme diffuse di controllo sul

80
perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, “non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”. Chiunque può esercitarlo,

“anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello

Stato” come precisato dall’ANAC nell’allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l’Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso

civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Il nuovo accesso “generalizzato” non ha sostituito l’accesso civico “semplice” disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal “Foia” (d.lgs. 97/2016).

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

L’accesso generalizzato, invece, “si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all’art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall’altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)”.

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

L’ANAC sostiene che l’accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso “documentale” di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell’accesso documentale è ben differente da quella dell’accesso generalizzato. E’ quella di porre “i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive – che l’ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari”.

Dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un “interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”.

La legge 241/1990 esclude perentoriamente l’utilizzo del diritto d’accesso documentale per sottoporre l’amministrazione a un controllo generalizzato, l’accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

“Dunque, l’accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

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

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

81

ad atti e documenti per i quali è invece negato l’accesso generalizzato”.

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

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

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

In sostanza, si tratterebbe di:

individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;

disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l'Autorità, "al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso" invita le amministrazioni "ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative".

Quindi suggerisce "la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti" (ANAC deliberazione 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il "registro delle richieste di accesso presentate" da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC svolge il monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. A tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, "cd. registro degli accessi", che le amministrazioni "è auspicabile pubblicarlo sui propri siti".

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

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