



MUNICIPIO DELLA CITTÀ DI NARO
Libero Consorzio Comunale di Agrigento

PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (P.T.P.C.T.) TRIENNIO 2022-2024

Approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 27 del 28.04.2022

A cura del
Responsabile delle Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza/Segretario
comunale
dott.ssa Teresa Burgio

PREMESSA

La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, entrata in vigore il 28 novembre 2012, contiene una disciplina organica di disposizioni finalizzate alla prevenzione della corruzione.

La legge 190/2012 costituisce attuazione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, nonché della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110.

In attuazione delle disposizioni contenute nella legge 190/2012, sono stati inoltre approvati i seguenti atti e provvedimenti normativi:

- decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”;
- decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012”;
- decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 “Disposizioni in materia di inconferibilità 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, della legge 6 novembre 2012, n. 190”;
- decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;
- Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97 e s.m.i “Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

Da ricordare, inoltre, l'intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013 (Repertorio atti n. 79/CU) con la quale sono stati individuati gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, per l'attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei decreti attuativi (d.lgs. 33/2013, d.lgs. 39/2013, D.P.R. 62/2013), a norma dell'articolo 1, commi 60 e 61, della L. 190/2012.

Attraverso le disposizioni della legge n. 190/2012 il legislatore ha inteso perseguire i seguenti obiettivi principali:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;

- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

La legge n. 190/2012 introduce nel nostro ordinamento la c.d. nozione di corruzione amministrativa. In tale accezione, la corruzione è intesa in senso lato, comprensiva di tutte quelle situazioni in cui si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono, quindi, più ampie delle varie fattispecie penali configurabili, e sono tali da racchiudere 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.

La corruzione costituisce una deviazione intenzionale del comportamento dell'agente dal compito di tutela degli interessi del principale e una violazione della fiducia che questo ripone in lui.

In sintesi, alla luce di tale accezione sono, dunque, significative:

- tutte le fattispecie previste come delitti contro la Pubblica Amministrazione (non solo la corruzione in senso stretto);
- tutte quelle ipotesi in cui si possa configurare un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'utilizzo per fini privati, da parte di un soggetto, delle funzioni allo stesso attribuite.

Da ultimo, nell'ambito del PNA 2019, l'ANAC fornisce una definizione aggiornata di "corruzione" e di "prevenzione della corruzione", integrando e superando le precedenti definizioni.

Il PNA 2019, dunque, distingue fra la definizione di corruzione, ovvero i "comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli", più propri del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, da quella di "prevenzione della corruzione", ovvero "una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012.". Pertanto, non si intende modificato il contenuto della nozione di corruzione, intesa in senso penalistico, ma la "prevenzione della corruzione" introduce in modo organico e mette a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Nell'assetto normativo delineato, la strategia di contrasto alla corruzione si articola su due livelli, quello nazionale e quello decentrato, a livello di singola Amministrazione Pubblica.

Tra i compiti che la legge n. 190/2012 assegna all'Autorità Nazionale Anticorruzione assume rilievo l'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sulla scorta delle linee di indirizzo formulate dal Comitato Interministeriale, istituito con DPCM 16 gennaio 2013, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha licenziato lo schema di PNA.

Il Piano Nazionale Anticorruzione è stato approvato in via definitiva dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, in data 11 settembre 2013 con la deliberazione n. 72.

Il 28 ottobre 2015 l'ANAC ha approvato la determinazione n. 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano Nazionale Anticorruzione.

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha licenziato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA) con la deliberazione numero 831: esso è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute, in molti casi dando attuazione alle nuove discipline della materia, di cui le amministrazioni dovranno tener conto nella fase di attuazione del PNA nei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione, in particolare a partire dalla formazione dei PTPC per il triennio 2017-2019.

Si fa riferimento, in particolare, al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, «Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» (di seguito d.lgs. 97/2016) e al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici.

Il 22 novembre 2017 l'ANAC ha approvato la deliberazione n. 1208 di aggiornamento per il 2017 del Piano nazionale anticorruzione.

L'Autorità ha valutato opportuno, sia sulla base di richieste delle amministrazioni sia in esito alla propria attività di vigilanza, concentrare l'Aggiornamento al PNA su alcune amministrazioni caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali.

Con deliberazione n. 1064/2019 l'ANAC ha approvato il PNA 2019. Con riferimento alla parte generale del PNA 2019, i contenuti sono orientati a rivedere, consolidare ed integrare in un unico provvedimento tutte le indicazioni e gli orientamenti maturati nel corso del tempo dall'Autorità e che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di regolamentazione o indirizzo. In virtù di quanto affermato dall'ANAC, quindi, il PNA 2019, assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo.

Il PNA 2019, inoltre, consta di 3 Allegati:

1. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi;
2. La rotazione "ordinaria" del personale;
3. Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Le ragioni di fondo che hanno guidato la scelta del Consiglio sono, oltre a quella di semplificare il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità, quelle di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

L'Autorità ha provveduto in data 21 Luglio 2021 ad aggiornare il PNA 2019, limitandosi a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del piano triennale.

Da ultimo, al fine di agevolare la stesura, in un'ottica di semplificazione e efficacia, il Consiglio dell'Autorità in data 2 febbraio 2022 ha predisposto un apposito Vademecum di esemplificazione e orientamento.

Per l'aggiornamento del presente piano, pertanto, si è tenuto conto delle indicazioni riportate nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 adottato con Delibera ANAC n. 1664 del 13 novembre 2019 e dei suoi aggiornamenti.

In particolare, il PNA 2019 chiarisce gli aspetti che le amministrazioni devono tenere in considerazione nella progettazione del loro sistema di gestione del rischio di corruzione, identificando i seguenti principi:

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, 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.

OBIETTIVI STRATEGICI

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

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

Il PTPCT, infatti, 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".

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” (art. 10 comma 3 del d.lgs. 33/2013).

Tenuto conto di ciò, si indicano gli obiettivi strategici del nuovo Piano:

- a. ampliamento della partecipazione alla strategia di prevenzione della corruzione, mediante specifiche attività di coinvolgimento degli organi politici e della società civile;
- c. digitalizzazione dei servizi, anche al fine di garantire la tracciabilità ed il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi;
- d. implementazione delle attività formative rivolte al personale;
- e. progettazione delle azioni relative al monitoraggio del Piano, con l’indicazione delle attività, dei tempi, dei ruoli e delle informazioni da rendere al Responsabile della prevenzione della corruzione (reportistica), integrando il sistema anticorruzione con il sistema dei controlli interni in una logica di funzionale concorrenza degli stessi al miglior raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell’Ente.

In materia di trasparenza, si rinvia a quanto previsto nella sezione Trasparenza del presente Piano.

Gli obiettivi strategici sopra indicati dovranno essere coerenti con la programmazione strategica e operativa degli strumenti di programmazione qui riportati:

- documento unico di programmazione (DUP), art. 170 TUEL, e bilancio previsionale (art. 162 del TUEL);
- piano della performance e piano dettagliato degli obiettivi, unificati organicamente nel PEG (artt. 169 e 108 del TUEL).

I SOGGETTI DELLA PREVENZIONE: RUOLI E RESPONSABILITÀ

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, dopo il d.lgs. 97/2016 e nuovo PNA.

La figura del Responsabile anticorruzione è stata l’oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore con il decreto legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

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

Solo laddove esistano obiettive difficoltà organizzative da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli, è possibile mantenere separate le figure di RPCT e di RT. Ciò si può verificare, ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l’applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull’anticorruzione e sulla trasparenza (PNA 2019).

Si precisa che, da ultimo, con determinazione sindacale n. 17 del 06.04.2022 si è provveduto alla nomina del Segretario comunale del Comune di Naro dott.ssa Teresa Burgio quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza in conformità alle nuove disposizioni normative in materia.

Inoltre, il D. Lgs. n. 97/2016:

- ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all'organo di indirizzo e all'OIV "*le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*".

Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, il legislatore, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190 del 2012, ha previsto che l'organo di indirizzo disponga "*le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei*" al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del PTPCT e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse (PNA 2019).

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di "*accesso civico*" attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto *Foia*.

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;
- per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di "*riesame*" delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

Il D. Lgs. n. 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, 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*".

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, 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 PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

L'integrazione funzionale dei compiti e dei poteri del RPCT con quelli dell'organo di indirizzo si evince nella legge 190/2012 art. 1 commi 7, 8 e 14.

Con riferimento ai rapporti tra RPCT e dirigenti dell'amministrazione, la legge indica che i dirigenti nonché i responsabili apicali dell'amministrazione sono tenuti a collaborare con il RPCT sia in sede di mappatura dei processi, sia in fase di stesura del PTPCT (art. 1, co. 9 lett. a) l. 190 del 2012).

Con le modifiche apportate dal d.lgs. 97 alla l. 190/2012 risulta poi evidente l'intento del legislatore di rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura. Emerge più chiaramente che il RPCT deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente per l'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione e che alle responsabilità del RPCT si affiancano quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPCT, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Il coinvolgimento e la collaborazione con il RPCT di tutti i dipendenti dell'amministrazione è poi assicurata dall'art. 1, co. 9, lett. c) ove si stabilisce che il PTPCT preveda «obblighi di informazione nei confronti del responsabile... chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano». Si rammenta ancora che l'art. 8 del d.P.R. 62/2013 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore.

Con le novità apportate dal d.lgs. 97 alla l. 190 del 2012 il legislatore ha voluto rafforzare la sinergia tra il RPCT e l'OIV. Ciò al fine di coordinare meglio gli obiettivi di performance organizzativa e individuale con l'attuazione delle misure di prevenzione.

ANAC ritiene essenziale un costruttivo rapporto di collaborazione e interlocuzione con il RPCT. I rapporti tra RPCT ed ANAC sono infatti fondamentali per assicurare effettività al sistema di prevenzione della corruzione come declinato nella l. 190/2012. Di tanto si è dato conto nella delibera n. 840/2018, cui si rinvia. La collaborazione dei RPCT è indispensabile per l'Autorità al fine di poter compiutamente svolgere, ai sensi dell'art.1, co. 2, lett. f), l. 190/2012, la propria attività di vigilanza sulla predisposizione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013.

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

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il Responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato sul funzionamento e osservanza.

Nel PNA 2019 vengono poi proposti alcuni indirizzi interpretativi riguardo alle diverse attività svolte dal RPCT con particolare riferimento:

- alla vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza;
- ai compiti in materia di segnalazioni ai sensi della disciplina sul whistleblowing (previsti nell'art. 54-bis del d.lgs.165/2001);
- alle attribuzioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi (previste dal d.lgs. 39/2013).

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i “*ruoli*” 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 PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
- d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: *per le medesime finalità non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*”;
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
- trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);

- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti “*per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni*” (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013);
- quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
- 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 PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21 e Comunicato del Presidente dell'ANAC del 20 dicembre 2017).

Al Responsabile della prevenzione della corruzione sono attribuiti ulteriori compiti derivanti dalla normativa approvata successivamente alla legge 190/2012:

- vigilare sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità (art. 15 del d.lgs. n. 39 del 2013);
- curare la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio (art. 15 del D.P.R. n. 62 del 2013).

La revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale del soggetto cui sia stato conferito l'incarico di responsabile deve essere espressamente e adeguatamente motivata; inoltre, la revoca è comunicata all'ANAC, che entro 30 giorni può formulare richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione (art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013).

Gli organi con i quali il responsabile deve relazionarsi assiduamente per l'esercizio della sua funzione sono:

- U.P.D., per dati e informazioni circa la situazione dei procedimenti disciplinari, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali;
- Nucleo di valutazione ed altri organismi di controllo interno per l'attività di mappatura dei processi e valutazione dei rischi;
- Dirigenti, nel caso del Comune di Naro Responsabili di Settore, in base ai compiti a loro affidati dall'art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può avvalersi di una struttura di supporto, composta da dipendenti dell'Ente.

L'individuazione dei dipendenti componenti la predetta struttura di supporto, spetta al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che la esercita autonomamente, su base fiduciaria, previa verifica della insussistenza di cause di incompatibilità.

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC.

Occorre considerare, infatti, che ogni stazione appaltante è 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 nella 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 (cfr. la 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.

In osservanza delle indicazioni fornite nel P.N.A. 2019 si fa presente che con Determinazione Sindacale n. 06 del 07/02/2017 è stato nominato quale Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) del Comune di Naro un dipendente assegnato al Settore Tecnico oggi collocato in quiescenza. Di conseguenza, si dovrà provvedere con urgenza alla nomina del nuovo Responsabile.

Indicazioni per gli organi di indirizzo politico.

Il PNA stabilisce il ruolo centrale degli organi di indirizzo, riconoscendo loro competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione e nella procedura di individuazione e nomina del RPCT.

Gli stessi organi sono chiamati ad individuare gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza che dovranno poi trovare idonea collocazione all'interno del PTPC.

Dovranno, inoltre, qualora necessario, attuare modifiche organizzative per garantire al RPCT funzioni e poteri idonei.

Un'ultima competenza è legata al ricevimento della relazione annuale predisposta dal RPCT (entro il 15 dicembre salvo diverso termine stabilito) e alla possibilità di convocare il RPCT a riferire sull'attività svolta. L'organo di indirizzo, abbia esso natura politica o meno, deve assumere un ruolo proattivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT.

Ruolo degli OIV.

Gli OIV rivestono un ruolo importante nel coordinamento tra sistema di gestione della performance e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il quadro delle competenze ad essi dapprima attribuite dall'art. 14 del d.lgs. 150/2009, n. 150, è stato successivamente modificato ed integrato dal d.l. 90/2014 e dal d.P.R. del 9 maggio 2016, n. 105 «Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche» e, più recentemente, dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74.

Specifici compiti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sono stati conferiti agli OIV dal d.lgs. 33/2013 e dalla l. 190/2012. Le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione dal d.lgs. 33/2013 sono state rafforzate dalle modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012.

Il Comune di Naro, con Deliberazione di G.C. n. 21 del 14/04/2021, ha approvato apposito regolamento per l'istituzione ed il funzionamento del nucleo di valutazione.

I Referenti per l'attuazione del Piano Anticorruzione

I referenti sono individuati nei Responsabili di Settore dell'Ente o nei dipendenti da loro individuati.

Ai referenti sono attribuiti i seguenti compiti:

- svolgere attività informativa nei confronti del responsabile e 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.);
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curare la tempestiva comunicazione delle informazioni nei confronti del Responsabile, secondo quanto stabilito nel presente piano anticorruzione dell'ente; in particolare, comunicano tempestivamente fatti corruttivi tentati o realizzati all'interno dell'amministrazione e del contesto in cui la vicenda si è sviluppata ovvero di contestazioni ricevute circa il mancato adempimento agli obblighi di trasparenza;
- assicurare l'osservanza del Codice di comportamento, verificare le ipotesi di violazione e avviare i procedimenti disciplinari;
- provvedere 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;
- attuare nell'ambito degli uffici cui sono preposti, le prescrizioni contenute nel Piano anticorruzione;
- diffondere ed attuare le azioni preventive - indicate nel piano – nelle specifiche aree di competenza e responsabilità;
- relazionare con cadenza periodica al Responsabile della prevenzione della corruzione nei termini stabiliti dalla stesso;
- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di
- formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;

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

La mancata risposta alle richieste di contatto e di informativa del responsabile della prevenzione da parte dei referenti in base alle disposizioni del Piano triennale di prevenzione della corruzione è suscettibile di essere sanzionata disciplinarmente.

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 *bis* d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

Al riguardo si dà atto che – proprio al fine di poter esercitare il poter sanzionatorio nei confronti di chi si renda colpevole di infrazioni di norme disciplinari e/o comportamentali - questa Amministrazione comunale, su sollecito del RPC, con determinazione sindacale n. 41 del 11.11.2016, ha provveduto alla costituzione dell'Ufficio Comunale per i Procedimenti Disciplinari (U.P.D.) nella composizione di seguito indicata:

- l'Ufficio è composto dal Segretario Comunale *pro tempore* con funzione di Presidente e dal Capo Settore dell'Area personale - Titolare P.O. n. 1.

Preso, tuttavia atto di quanto osservato dall'ANAC nel PNA 2016 circa l'attenta valutazione da farsi in ordine alla possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari, ritenendo preclusa detta possibilità in considerazione del nuovo disposto normativo di cui al comma 7 dell'art. 1, l. n. 190/2012 secondo cui il Responsabile della prevenzione della corruzione indica “*agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinari*” “*i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza*”, si esprime l'auspicio che venga valutata l'adozione di nuove diverse soluzioni organizzative al riguardo, tenuto tuttavia conto delle risorse dotazionali a disposizione.

Dipendenti dell'amministrazione

Tutti i dipendenti dell'amministrazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio;

- osservano le misure contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 14, della L. n. 190 del 2012 e s.m.i.);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. (art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi.

Il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi inclusi gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo per la qualità del PTPCT e delle relative misure, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione.

IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

A livello decentrato, la legge n. 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) sulla base delle indicazioni presenti nel PNA, l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione in relazione al proprio contesto ordinamentale e ad indicare gli interventi organizzativi finalizzati a prevenire i rischi individuati.

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza rappresenta il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione all'interno dell'amministrazione. Il presente Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione, generali e specifiche, obbligatorie per legge e quelle ulteriori individuate, coordinando gli interventi.

I contenuti del presente Piano vanno, pertanto, coordinati, con gli altri strumenti di programmazione ed in particolare con il PEG-Piano della performance (art. 169 del D.lgs. n. 267/2000) e il DUP- Documento Unico di programmazione (art. 170 del D.lgs. n. 267/2000).

Con riferimento al processo di approvazione del PTCP, come già precisato, il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC. Negli enti locali, "il piano è approvato dalla giunta" (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una "doppio approvazione". L'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l'Autorità sarebbe "utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale", al fine ai componenti dell'organo esecutivo "più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano" (ANAC determinazione 12/2015).

Il Comune di Naro con deliberazione della Giunta Comunale n. 18 del 31.03.2021, ha adottato il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza per il periodo 2021-2023, pubblicato e

visionabile nella sezione “Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti – Prevenzione della corruzione” del sito internet istituzionale del Comune di Naro.

A seguito di apposito controllo, si evidenzia che il PTPC dell'anno 2021 non è risultato oggetto di attuazione. L'assenza di un segretario comunale titolare dal 10.06.2021 al 31.03.2021 ha comportato la mancanza di una figura del Responsabile della prevenzione della corruzione che si occupasse dell'organizzazione e del presidio di tutte quelle attività in materia di anticorruzione. Si rileva, inoltre, la difficoltà di ottemperare, con il personale, i mezzi e le risorse a disposizione, a tutti gli adempimenti in materia che si vanno ad aggiungere alla rilevante mole di adempimenti relativi all'attività ordinaria.

La redazione del presente Piano ha previsto il coinvolgimento dei Responsabili di Settore e/o Referenti.

Inoltre, al fine di assicurare la più ampia partecipazione e condivisione nei contenuti del Piano da parte dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi finalizzato alla predisposizione dell'aggiornamento annuale del Piano, in data 11.04.2022 è stato pubblicato all'Albo pretorio on line e sul sito istituzionale dell'Ente un avviso avente ad oggetto “Consultazione pubblica per l'adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) 2022-2024” del Comune di Naro, con il quale sono stati invitati i soggetti interessati a presentare eventuali proposte, osservazioni, suggerimenti e indicazioni, indirizzando la nota al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. Inoltre, apposita comunicazione è stata trasmessa (prot. n. 5034 del 22.04.2022) a tutti i componenti del Consiglio comunale di Naro. Si dà atto che non è pervenuto alcun contributo.

Entro il 30 novembre di ogni anno ciascun Responsabile di Settore trasmette al Responsabile della prevenzione le proprie proposte aventi ad oggetto l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, indicando, altresì, le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato.

Entro il 15 gennaio di ogni anno, il Responsabile della prevenzione, elabora il Piano di prevenzione della corruzione per l'anno successivo e/o il relativo aggiornamento, recante l'indicazione delle risorse finanziarie e strumentali occorrenti per la relativa attuazione e lo trasmette alla Giunta comunale per la relativa approvazione.

Entro il 31 gennaio di ogni anno (salvo diverso termine stabilito dalle autorità competenti), la Giunta Comunale adotta il Piano triennale di prevenzione della corruzione e/o il relativo aggiornamento, salvo diverso altro termine fissato dalla legge.

Il Piano, una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'ente in apposita sottosezione all'interno di quella denominata “Amministrazione trasparente”.

Nella medesima sottosezione del sito viene pubblicata, a cura del Responsabile, entro il 15 dicembre (salvo diverso termine stabilito dalle autorità competenti) di ciascun anno la relazione recante i risultati dell'attività svolta, salvo diverso altro termine fissato in merito.

Il Piano può essere modificato anche durante l'intero arco dell'anno ed in qualsiasi momento, su proposta del

Responsabile della prevenzione della corruzione, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi e/o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

In attuazione del disposto di cui all'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012 il Piano triennale di prevenzione della corruzione deve essere adottato entro il 31 gennaio di ciascun anno.

L'aggiornamento annuale del Piano tiene conto dei seguenti fattori:

- normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti;
- normative sopravvenute che modificano le finalità istituzionali dell'amministrazione (es.: acquisizione di nuove competenze);
- emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- nuovi indirizzi o direttive contenuti nel Piano Nazionale Anticorruzione.

Per la gestione dei Rischi Corruttivi si è provveduto seguendo le indicazioni dell'allegato 1 al PNA 2019 che fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

Pur in continuità con i precedenti PNA, il PNA 2019 sviluppa ed aggiorna alcune indicazioni metodologiche allo scopo di indirizzare ed accompagnare le pubbliche amministrazioni, le società e gli enti chiamati ad applicare la legge 190/2012 verso un approccio alla prevenzione della corruzione finalizzato alla riduzione del rischio corruttivo che consenta di considerare la predisposizione del PTPCT come un processo sostanziale e non meramente formale.

La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, accrescendo la conoscenza dell'amministrazione, consentono di alimentare e migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili.

Tenuto conto anche delle indicazioni riportate nel PNA 2019 è stata valutata, preferita e seguita l'opportunità e l'utilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica dei processi dell'amministrazione nei termini indicati nell'allegato 1 del PNA 2019.

Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento. Le fasi centrali del sistema sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali (la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema). Sviluppandosi in maniera "ciclica", in ogni sua ripartenza il ciclo deve tener conto, in un'ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento.

LE FASI DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

1. ANALISI DEL CONTESTO

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

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

Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

- il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di 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).

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.

Nello specifico, per quanto concerne il territorio dell'ente, sono state consultate le relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Gli ultimi dati sono contenuti nella Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia gennaio-giugno 2020.

Per la provincia di Agrigento, nella suindicata relazione si evidenzia quanto segue:

“La provincia di Agrigento è storicamente caratterizzata dalla forte pervasività sia di cosa nostra sia, in alcune aree, della stidda, che condizionano negativamente lo sviluppo del territorio depauperandone il tessuto sociale e produttivo. Lo stesso Capoluogo, nonostante la presenza del sito archeologico della “Valle dei Templi”¹³⁴ potenziale volano per un indotto di rilievo, versa in una situazione economicamente critica¹³⁵ evidenziando carenze infrastrutturali ed organizzative dovute alla “parassitizzazione” del territorio da parte dei sodalizi mafiosi. Facendo leva sulla limitata presenza di iniziative economico-produttive e sulla diffusa situazione di disagio sociale, la criminalità organizzata trova nella provincia terreno fertile per reclutare manodopera tra i numerosi disoccupati/inoccupati e per riscuotere anche un certo consenso nelle fasce più emarginate e bisognose della popolazione. Il contesto criminale è caratterizzato dalla presenza diffusa di cosa nostra, che vanta un’organizzazione capillare e pienamente operativa e che conserva la tradizionale ripartizione in 7 mandamenti (Agrigento, Burgio, del Belice, Santa Elisabetta, Cianciana, Canicattì e Palma di Montechiaro), al cui interno operano 42 famiglie. La stidda continua a registrare un ruolo di rilievo in alcune porzioni della provincia¹³⁶, oltre ad avere evidenziato capacità di proiezioni esterne ed una significativa evoluzione degli interessi criminali. Cosa nostra agrigentina conferma i caratteri di un’organizzazione verticistica, rispettosa delle tradizionali regole interne e che evidenzia collegamenti con le famiglie catanesi, nissene, palermitane e trapanesi, non disdegnando rapporti con realtà criminali oltre lo Stretto¹³⁷ che, nel semestre in esame, hanno trovato aggiornata conferma con l’indagine “Waterfront” di cui si argomenterà più avanti. Pur conservando una struttura fondamentalmente unitaria, in alcune articolazioni da tempo emergono contrasti che degenerano in episodi di violenza¹³⁸. Alcune difficoltà si riscontrano, inoltre, sulla scelta per la reggenza di mandamenti e di famiglie. In altri casi è da sottolineare la rilevanza delle scarcerazioni di importanti uomini d’onore che, facendo ritorno al territorio d’origine¹³⁹, intendono riconquistare l’antico potere anche in forza di personali contatti con altre consorterie, in tal modo potendo aumentare il prestigio e la forza delle articolazioni d’appartenenza. Al riguardo, è opportuno rammentare, per la particolare rilevanza, alcuni aspetti dell’operazione “Passepartout” del novembre 2019, che ha, tra l’altro, svelato obiettivi criminali di rilevanza strategica, tra i quali la ricostituzione di una rete di relazioni anche di carattere internazionale. Sono stati infatti documentati i rapporti intrattenuti da affiliati a cosa nostra di Sciacca con soggetti mafiosi operanti nel territorio di Porto Empedocle (AG), Castelvetro (TP), Castellammare del Golfo (TP) e con taluni personaggi contigui alla famiglia mafiosa GAMBINO di New York, nonché con associati mafiosi agrigentini emigrati in Canada e negli Stati Uniti d’America, al fine di intraprendere e controllare nuove attività economiche. Il secondo obiettivo criminale svelato dall’inchiesta è identificabile nel tentativo di indebolire l’“assetto normativo di contrasto alla criminalità mafiosa”, incidendo sui regimi detentivi speciali, ovvero quello inerente all’applicazione dell’art. 41 bis 2° comma O.P. e quello relativo alle sezioni “Alta Sicurezza 3”. Al “progetto” era stata richiesta la contribuzione attiva di Matteo MESSINA DENARO. Per quanto attiene ai settori di operatività mafiosa, si rileva un ampio “paniere” di attività criminali. Coesistono, peraltro, iniziative distinte, alcune delle quali più “tradizionali” ed altre più innovative, che spesso vedono il coinvolgimento di agrigentini che operano, nell’ambito di sodalizi criminali compositi, al di

fuori della loro provincia. È significativa la capacità di cosa nostra agrigentina di condizionare l'attività politico-amministrativa degli Enti pubblici territoriali per l'accaparramento degli appalti pubblici¹⁴⁰ attraverso l'infiltrazione, il condizionamento o la corruzione della Pubblica Amministrazione. Recenti attività investigative hanno anche documentato come l'ingerenza della mafia agrigentina nel tessuto politico-imprenditoriale si avvalga anche delle reti relazionali di soggetti appartenenti a logge massoniche¹⁴¹. Le ingerenze criminali si realizzano, inoltre, tramite la consueta pressione estorsiva sulle attività imprenditoriali esercitata con danneggiamenti e minacce di vario genere. Tale pratica illecita è particolarmente decisa nei confronti delle imprese edili inserite in un settore che risulta condizionato anche da una consolidata prassi criminale di controllo degli impianti di produzione di calcestruzzo. Nel semestre, e a seguito della costante attività di monitoraggio effettuata dalla Prefettura a cui la DIA partecipa nell'ambito dei Gruppi Interforze, è stato emesso un provvedimento interdittivo a carico di un'impresa edile ubicata nel comune di San Biagio Platani per infiltrazioni mafiose. Nella gestione dello spaccio di droga si segnala l'operazione "Casuzza"¹⁴², conclusa dalla Polizia di Stato il 9 giugno 2020, con la disarticolazione di un gruppo criminale – estraneo a dinamiche mafiose – operante nella spaccio di cocaina e hashish, nei comuni di Favara e Canicattì. Oltre all'interesse delle consorterie per il controllo del gioco d'azzardo¹⁴³, l'impegno criminale nel narcotraffico evidenzia la necessità di considerare la proiezione delle consorterie all'estero agevolata dalla forte emigrazione agrigentina verso i Paesi dell'America e dell'Europa che ha portato alla ricostituzione all'estero di aggregati delinquenti aventi stretti legami con quelli d'origine, dai quali mutuano caratteristiche, interessi e metodi criminali e per i quali rappresentano utili punti di riferimento. Tradizionalmente, le consorterie agrigentine occidentali si sono proiettate verso i Paesi del Nord America ed in taluni casi dell'America Latina (specie Venezuela e Brasile), mentre quelle del versante orientale verso i Paesi del Nord Europa, con particolare riguardo a Germania¹⁴⁴ e Belgio. Relativamente alle proiezioni in quest'ultimo Paese, una serie di gravi fatti di sangue accaduti negli ultimi anni a Favara e in Belgio¹⁴⁵ ha evidenziato l'esistenza di una faida¹⁴⁶ originata da dissidi riconducibili al narcotraffico, sull'asse Belgio-Agrigento. Quest'ultima ipotesi ha trovato recente conferma nell'operazione "Mosaico", del settembre 2020¹⁴⁷, con la quale è stata ricostruita l'evoluzione di una consorteria criminale attiva nel narcotraffico, inizialmente coesa ma che, per contrasti sulla gestione di tale illecito, ha subito scissioni e una contrapposizione interna violenta. Come accennato in premessa, è poi significativa la capacità di cosa nostra agrigentina di condizionamento dell'attività politico-amministrativa con particolare riferimento agli Enti pubblici territoriali di cui cerca di controllare od orientare l'azione mediante accordi con esponenti politici, amministratori di enti locali, pubblici ufficiali ed incaricati di pubblici servizi, ovvero attraverso la diretta infiltrazione degli organi elettivi. Tali pratiche hanno condotto, nel corso degli ultimi anni, allo scioglimento di diversi comuni per ingerenze mafiose.

Allo stato permane la gestione commissariale del Comune di San Biagio Platani¹⁴⁸, mentre a Camastra le elezioni amministrative si sono svolte, nell'ottobre 2020, dopo un prolungato commissariamento¹⁴⁹. La ricerca di nuove modalità di arricchimento porta, poi, i criminali agrigentini, anche non intranei a consorterie mafiose, ad agire fuori provincia in sinergia con le famiglie di altre aree siciliane e con altre

realtà criminali operanti in diverse regioni del Paese. L'operazione "Sorella Sanità"¹⁵⁰, del 21 maggio 2020, più ampiamente descritta nel paragrafo inerente alla provincia di Palermo, ne è eloquente dimostrazione. In questo caso a risultare coinvolto è un libero professionista agrigentino, esponente di quell' "imprenditoria grigia" che intrattiene relazioni d'affari con la criminalità organizzata. Le investigazioni hanno nella circostanza accertato l'esistenza di un circuito corruttivo che condizionava le gare indette dalla Centrale Unica di Committenza della Regione Siciliana e dall'ASP-6 di Palermo per un valore stimato di quasi seicento milioni di euro. Fra gli arrestati figura il citato imprenditore agrigentino, rappresentante legale di una serie di società attive nel settore sanitario e ritenuto collettore delle tangenti, nonché interlocutore privilegiato degli operatori economici che intendevano aggiudicarsi importanti appalti e/o ottenere lo "sblocco" di pagamenti. Aggiornata testimonianza dell'interesse verso il settore dei pubblici appalti è del resto fornita dall'operazione "Waterfront"¹⁵¹, del 28 maggio 2020, che ha ulteriormente confermato la sinergia esistente tra imprenditori agrigentini particolarmente spregiudicati e consorterie operanti in altre regioni. L'indagine ha, infatti, permesso di individuare un cartello di imprese gestito e coordinato dalla cosca dei PIROMALLI, operante nel circondario di Gioia Tauro (RC), in grado di orientare il risultato delle gare di appalto a proprio favore. In particolare, uno degli indagati, in qualità di gestore delle società aggiudicatrici degli appalti indetti dai Comuni di Gioia Tauro e Rosarno finanziati, con "fondi P.I.S.U."¹⁵², "...ha promosso, coordinato e diretto l'attività di un cartello occulto di imprese...", realizzando "...una sistematica truffa ai danni di enti nazionali e comunitari, frode nelle pubbliche forniture, nonché falsi e abusi d'ufficio in relazione alle gare di appalto sopra indicate indette dalle stazioni appaltanti pubbliche..."; il tutto "...in violazione delle norme del codice degli appalti". Tra gli arrestati figurano n. 4 imprenditori agrigentini che mettevano, stabilmente, la propria impresa - con le relative capacità economiche e tecniche a disposizione dell'associazione criminale. In tale contesto consentivano all'organizzazione malavitosa di acquisire ingenti profitti ai danni delle stazioni appaltanti "...eseguendo lavorazioni difformi, con materiali di qualità inferiore a quella prevista dal capitolato di appalto...". Nell'ambito della proiezione dei criminali agrigentini in altri contesti territoriali si rammenta, inoltre, che un'organizzazione di prevalente origine stiddara aveva costituito nel nord Italia, a Brescia, Torino e Milano, una struttura indipendente dalla matrice siciliana ed operante nel campo della criminalità economica. Segnatamente, l'indagine¹⁵³ aveva disarticolato un gruppo criminale, del quale facevano parte anche soggetti originari della provincia di Agrigento, ideatore di un "sistema" di cessione di crediti fiscali inesistenti che permetteva un'evasione fiscale per decine e decine di milioni di euro¹⁵⁴. Altra aggiornata testimonianza è costituita dall'operazione "Jackpot"¹⁵⁵, dell'11 febbraio 2020¹⁵⁶ condotta dai Carabinieri di Roma, che ha consentito di smantellare un'organizzazione criminale¹⁵⁷, capeggiata e in ampia parte costituita da agrigentini, che imponeva "...mediante violenza e minaccia, implicita ed esplicita, esercitando pressioni e minacce nei confronti dei concorrenti..." i propri apparati da gioco ad alcune sale giochi di Roma nord "...al fine di garantire gli interessi economici dell'organizzazione stessa ed acquisire una condizione di monopolio nella conduzione del gioco d'azzardo nell'area di Roma Nord...". Inoltre, è stato svelato un circuito di giochi "parallelo" a quello legale dove l'attività investigativa ha ricostruito i

rapporti esistenti tra il vertice della predetta organizzazione ed altre consorterie criminali, anch'esse di tipo mafioso, operative nel territorio capitolino quali: il clan Senese, di origine campana; il gruppo romano dei Gambacurta; il clan Triassi di cosa nostra originario di Cattolica Eraclea (AG) e trapiantato ad Ostia (RM). Si ravvisa, quindi, una sorta di "emigrazione criminale" che consegue alla volontà di ampliare la rete relazionale e l'area di influenza. Significativa al riguardo la circostanza che numerosi sono gli appartenenti a consorterie mafiose agrigentine che, a seguito della scarcerazione, eleggono il domicilio in città del centro e del nord Italia¹⁵⁸. Una scelta che, verosimilmente, sottende alla ravvisata opportunità di ampliare o di trasferire i propri interessi illeciti in altre regioni ove il fenomeno mafioso risulta spesso non immediatamente riconoscibile. Nel contesto criminale agrigentino, infine, continuano ad operare gruppi stranieri, in particolare maghrebini, egiziani e romeni. Sono tollerati dalle compagini mafiose in quanto dediti solo a rapine e furti in abitazione, sfruttamento della prostituzione e spaccio di sostanze stupefacenti. Attuale conferma è offerta dall'operazione "Bazar"¹⁵⁹, conclusa dai Carabinieri il 19 maggio 2020, che ha permesso di fermare soggetti italiani e stranieri ritenuti appartenenti ad un sodalizio criminale che avrebbe gestito una consistente rete di spaccio di droga, acquistata a Palermo e trasportata in vani creati ad hoc nelle auto di corrieri e spacciata nel territorio di Ribera (AG). Ad occuparsi dello spaccio erano alcuni tunisini, al vertice del gruppo, che cedevano lo stupefacente a clienti agrigentini talvolta anche minorenni. Anche nel semestre in esame sono stati eseguiti provvedimenti ablatori. In particolare, il 3 aprile 2020 il Tribunale di Agrigento¹⁶⁰ irrogava, nei confronti di un soggetto di Cattolica Eraclea (AG), in ragione della sua pericolosità sociale "qualificata", in quanto esponente di spicco di cosa nostra e succeduto al padre nel ruolo di vertice della famiglia mafiosa di Cattolica Eraclea, la misura di prevenzione della Sorveglianza Speciale di P.S. con obbligo di soggiorno nel comune di residenza per la durata di tre anni e contestuale decreto di confisca di un compendio di beni, già sottoposto al vincolo del sequestro¹⁶¹, del valore di circa 752 mila euro. Il 1° giugno 2020, in località Torre Salsa¹⁶² del comune di Siculiana, è stata data esecuzione¹⁶³ al sequestro di terreni agricoli, del valore di circa 50 mila euro, nei confronti di un soggetto attualmente detenuto poiché tratto in arresto nel 2015 nell'ambito dell'operazione "Icaro" per il reato di associazione mafiosa. In conclusione, si ritiene che proseguirà lo stato di equilibrio pacifico tra cosa nostra e la stidda nei territori d'elezione della stessa. Nel breve periodo, stante il perdurare della pandemia ed il prevedibile acuirsi della crisi di liquidità che interessa le realtà imprenditoriali agrigentine, già tendenzialmente economicamente deboli, è verosimile un tentativo di un'ulteriore infiltrazione del tessuto economico-produttivo, da parte di entrambe le organizzazioni, se non altro per intercettare i finanziamenti pubblici che saranno erogati per fare fronte all'emergenza sanitaria in atto".

Con riferimento al territorio ed alla popolazione, il Comune di Naro si estende su una superficie di 207,33 Km². La sede municipale si trova ad un'altitudine di 596 m s.l.m. Al 31 dicembre 2021 la popolazione residente nel Comune è pari a 7.124 abitanti.

Analisi del contesto interno

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

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

L'analisi del contesto interno è incentrata:

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

La struttura organizzativa

La struttura organizzativa dell'ente si articola in n. 4 Settori (Settore Affari Amministrativi, Settore servizi al cittadino e Polizia Municipale, Settore Ragioneria, Finanza e Tributi, Settore UTC, edilizia ed ecologia) così come previsto da ultimo con deliberazioni di G.C. n. 29 del 25.05.2021 e n. 04 del 21.01.2022, di modifica ed integrazione della deliberazione di GC n. 56 del 14.03.1999 di approvazione del regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

L'ultimo piano dei fabbisogni del personale è relativo al triennio 2020-2022 ed è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 32 del 20/07/2020.

Il personale attualmente in servizio è composto da n. 14 dipendenti a tempo pieno ed indeterminato e n. 64 dipendenti a tempo indeterminato e parziale.

Il Comune di Naro, da ultimo, è stato interessato dalle elezioni amministrative del 28 aprile 2019.

L'Ente, inoltre, si avvale delle prestazioni professionali di un Segretario comunale (fascia B), quale titolare della sede di segreteria del Comune di Naro. La sede di segreteria è rimasta vacante dal 11.06.2021 al 31.03.2022.

Il Comune di Naro con deliberazione di C.C. n. 02 del 02.02.2022 ha dichiarato il dissesto finanziario ai fini dell'art. 246 del D. Lgs. 267/2000.

L'ultimo bilancio di previsione approvato dall'Ente è relativo al triennio 2019/2021 (deliberazione di Consiglio comunale n. 12 del 23/04/2020), e ultimo rendiconto approvato dall'Ente fa riferimento all'anno 2019 (deliberazione di Consiglio comunale n. 18 del 06.10.2021).

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 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:

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.

Oltre alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, il presente prevede l’area definita “Altri servizi”. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

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

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.

Secondo gli indirizzi del PNA, sono stati enucleati 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, ed in considerazione delle recente nomina del Segretario comunale titolare (01 aprile 2022) e sua successiva nomina quale Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (06 aprile 2022), si provvederà nel corso del prossimo esercizio per addivenire, con certezza, alla individuazione di tutti i processi dell’ente.

2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

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.

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.

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.

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”.

Data la dimensione organizzativa contenuta dell’ente, l’analisi è stata svolta per singoli “processi”. Nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) verrà affinata 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.

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”.

Sono state applicate principalmente le metodologie seguenti:

- in primo luogo, la partecipazione degli stessi Responsabili di Settore o loro delegati, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità;
- 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.

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.

È stato 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.

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.

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).

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

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

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

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

- scegliere l'approccio valutativo;
- individuare i criteri di valutazione;
- rilevare i dati e le informazioni;
- formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

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

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".

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, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
- 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;
- 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;
- trasparenza/opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;

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

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

Per la predisposizione del presente piano, si è fatto uso dei suddetti indicatori. I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "Analisi dei rischi" (Allegato B).

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, "deve essere coordinata dal RPCT". La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT, con applicazione degli indicatori di rischio proposti dall'ANAC.

Si è ritenuto di procedere con la metodologia dell'"autovalutazione" proposta dall'ANAC (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29).

Si precisa che, al termine dell'autovalutazione svolta, il RPCT ha vagliato le stime dei Responsabili e/o loro delegati per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza".

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

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

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 | B- |
| Rischio basso | B |
| Rischio moderato | M |
| Rischio alto | A |
| Rischio molto alto | A+ |
| Rischio altissimo | A++ |

Sono stati applicati gli indicatori proposti dall'ANAC e si è proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

La misurazione di ciascun indicatore di rischio è stata espressa 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 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).

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:

- le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio;
- le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

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

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

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

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

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

In questa fase, si è 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. 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 temperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere 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 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.

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".

Programmazione 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.

In questa fase, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegare denominate "Individuazione e programmazione delle misure" - Allegato C), si è provveduto alla programmazione temporale dell'attuazione medesime, fissando anche le modalità di attuazione.

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

SEZIONE TRASPARENZA

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

Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."

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

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, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

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

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

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

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

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

OBIETTIVI STRATEGICI

La trasparenza dell'attività amministrativa è un obiettivo fondamentale dell'amministrazione e viene perseguita dalla totalità degli uffici e dai rispettivi Responsabili. Essa è oggetto di consultazione e confronto di tutti i soggetti interessati, attraverso apposite riunioni, coordinate dal Responsabile della trasparenza.

I Responsabili delle singole aree sono chiamati a prendere parte agli incontri ed a mettere in atto ogni misura organizzativa, per favorire la pubblicazione delle informazioni e degli atti in loro possesso, nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge e secondo le fasi di aggiornamento che verranno decise dal Responsabile della trasparenza.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza si impegna ad aggiornare annualmente la presente sezione dedicata alla Trasparenza, anche attraverso proposte e segnalazioni raccolte durante le riunioni con i Responsabili. Egli svolge un'azione propulsiva nei confronti dei singoli uffici e servizi dell'amministrazione. Si individuano quali obiettivi di trasparenza:

- la ricognizione e utilizzo delle banche dati e degli applicativi già in uso al fine di identificare eventuali, ulteriori possibilità di produzione automatica del materiale richiesto;

- la progressiva riduzione dei costi relativi all’elaborazione del materiale soggetto agli obblighi di pubblicazione;
- il miglioramento complessivo della qualità del sito istituzionale dell’Ente;
- implementazione dei nuovi sistemi di informatizzazione interna ed esterna per la produzione e pubblicazione di dati,
- implementazione della pubblicazione di dati ed informazioni ulteriori rispetto a quelli per i quali vige l’obbligo di pubblicazione;
- 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, previa precisazione –alla luce dell’entrata in vigore del GDPR e del d.lgs. 101/2018 che lo ha recepito, dei limiti afferenti il rispetto della riservatezza dei dati personali.

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.

ACCESSO CIVICO

Il d.lgs. 97/2016 ha introdotto una nuova forma di accesso civico ai dati e ai documenti delle pubbliche amministrazioni, c.d. accesso civico generalizzato, sulla base del modello FOIA (Freedom of Information Act) proprio dei sistemi anglosassoni.

Tale nuova tipologia di accesso, delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, ai sensi del quale “chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall’art. 5-bis”, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

La ratio della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza).

A questa impostazione consegue, nel novellato decreto 33/2013, il rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l’attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all’adempimento degli obblighi di pubblicazione; ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell’accesso civico, a divenire centrale nel nuovo sistema.

Il diritto di accesso civico generalizzato si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall’art. 5, comma 1 - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato “da chiunque” e non essendo sottoposto

ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza "non richiede motivazione".

Si ritiene che i principi delineati debbano fungere da canone interpretativo in sede di applicazione della disciplina dell'accesso generalizzato da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti obbligati, avendo il legislatore posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni e come tali da interpretarsi restrittivamente.

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico "semplice" (d'ora in poi "accesso civico") previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione 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.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, "fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria", nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.

L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/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).

Alle forme di accesso sopra descritte continua ad affiancarsi, essendo sorretto da motivazioni e scopi diversi, il diritto di accesso di cui alla L.241/90, come disciplinato dalla stessa legge.

Si dà atto che è stata disposta l'istituzione di un registro delle richieste di accesso presentate - "cd. *registro degli accessi*", avente valore di raccolta organizzata delle richieste di accesso pervenute, da pubblicarsi nella sotto-sezione "*altri contenuti-accesso civico*" della sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito istituzionale.

Detto *registro* contiene l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato - oscurando i dati personali eventualmente presenti - nella predetta sotto-sezione, e tenuto aggiornato - sotto la sovrintendenza del *Responsabile per la Trasparenza* - con cadenza tendenzialmente annuale.

Per uniformare l'attività degli uffici, già nel corso del 2018, sono stati predisposti e pubblicati i *modelli* da utilizzarsi per la presentazione delle istanze di accesso, resi disponibili nell'apposita sotto-sezione della sezione "*Amministrazione Trasparente*".

Si rinvia ad un momento successivo la valutazione in ordine all'opportunità o meno di procedere all'adozione di un *Regolamento interno sull'accesso* contenente una disciplina che fornisca un quadro organico e

coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso venutesi a creare a seguito della entrata in vigore della nuova normativa in materia di trasparenza (cd. *accesso documentale* di cui alla l. n. 241/90; accesso civico cd. “semplice”; accesso civico generalizzato), anche al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso.

ORGANIZZAZIONE

Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, sulla home page del sito istituzionale è collocata un'apposita sezione immediatamente e chiaramente visibile denominata “Amministrazione Trasparente”, strutturata secondo l'allegato “A” al D.Lgs.33/2013, al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti soggetti all'obbligo di pubblicazione.

Ai Responsabili di Settore compete la responsabilità dell'individuazione dei contenuti degli obblighi di pubblicazione di cui alla presente Sezione e dell'Allegato D) e la responsabilità della corretta pubblicazione dei dati, atti e provvedimenti di cui al predetto allegato D) della presente Sezione e secondo le procedure organizzative di seguito definite. Infatti l'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 33/2013 prevede che i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

I predetti responsabili di Settore sono tenuti ad individuare ed eventualmente elaborare i dati e le informazioni richieste, rispondono della mancata pubblicazione dei dati di cui al predetto allegato e di quelli previsti dalla normativa vigente in materia di trasparenza.

Anche in considerazione della struttura organizzativa dell'ente, non si è provveduto ad individuare un unico ufficio per la raccolta e la gestione di tutti i dati da inserire in “Amministrazione Trasparente”.

Compete a ciascun Responsabile di Settore, rispetto alle materie di propria competenza di cui all'allegato D) della presente Sezione Trasparenza, curare l'inserimento dei dati, atti, documenti e provvedimenti da pubblicare sul sito nella sezione “Amministrazione Trasparente”, secondo le modalità, la tempistica, la frequenza e i contenuti definiti dalle normative vigenti. Il nucleo di valutazione verifica altresì l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza (Delibera CIVIT n.2/2012).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza coordina, sovrintende e verifica l'attività dei vari settori accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio, assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni, nonché segnala all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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 decreto legislativo 33/2013 e dal presente programma, è oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni approvato dall'organo consiliare con deliberazione n. n. 20 del 28/03/2013.

A tal fine, nell'Allegato D parte I - SEZIONE OPERATIVA TRASPARENZA, si riporta la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni, allegata alle Linee guida dell'Anac deliberazione n. 1310 del 28.12.2016, recante 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, predisposta in sostituzione dell'Allegato 1 della delibera Anac n. 50/2013.

Inoltre, l'allegato D parte II è composto da una scheda contenente una raccolta organizzata di tutti i principali obblighi di trasparenza integrati da norme di legge o da provvedimenti dell'Autorità successivi alle modifiche che il D. Lgs, n. 97/2016 ha apportato al D. Lgs. n. 33/2013, raccolta riportata dal Quaderno ANCI n. 33 del mese di Marzo 2022 recante "Orientamenti Anac per la Pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022- Novità, Schemi e Modulistica per gli Enti Locali", al punto 3.6 dedicato alla Trasparenza, al fine di *".. facilitare le Amministrazioni nella realizzazione della ricognizione richiesta dagli "Orientamenti"*.

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

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

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

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

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

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

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

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione, per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo on line, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in "Amministrazione trasparente" qualora previsto dalla norma.

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

Sul sito web, nella home page, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica di ciascun ufficio.

ALTRI CONTENUTI

MONITORAGGIO

L'attività di monitoraggio, deve ritenersi costante in tutto l'anno. Tale attività si concretizza attraverso l'inoltro di n. 2 (due) report annuali da parte dei Responsabili di Settore da trasmettersi :

1° Report- entro il 30 giugno- avente ad oggetto la verifica della sostenibilità delle misure introdotte nel Piano e mira a verificare la capacità di attuazione in termini di sostenibilità economica ed organizzativa delle misure previste;

2° Report- entro il termine del 30 novembre: il report dovrà attestare l'osservanza puntuale del Piano e l'adempimento delle prescrizioni in esso contenute.

I report potranno essere sostituiti da conferenza dei Responsabili di Settore appositamente convocata dal RPCT.

L'eventuale mancata trasmissione nei termini previsti al RPCT da parte dei Responsabili di Settore dei report ricognitivi costituisce elemento di valutazione negativa ai fini della performance ed equivale, ai fini delle informazioni per la redazione del P.T.P.C., per gli stessi a dichiarazione di puntuale osservanza del piano e delle prescrizioni in esso contenute in riferimento all'attività propria e del personale assegnato alla posizione organizzativa/area di propria competenza, con conseguente responsabilità civile, penale, amministrativa e disciplinare fatta salva, la facoltà del Responsabile della Prevenzione di prevedere comunque, la convocazione di una conferenza dei Responsabili in ordine ai contenuti dei report.

I Responsabili di Settore e tutti i dipendenti dell'Ente sono tenuti a collaborare con il RPCT, fornendo ogni informazione che lo stesso ritenga utile. Tale dovere, se disatteso, dà luogo a procedimenti disciplinari.

FORMAZIONE IN TEMA DI ANTICORRUZIONE

La formazione finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione dovrebbe essere strutturata su due livelli:

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

A tal proposito si precisa che:

l'art. 7-bis del d.lgs. 165/2001, che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione (prassi, comunque, da "consigliare"), è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 n. 70;

l'art. 21-bis del DL 50/2017 (norma valida solo per i Comuni e le loro forme associative) consente di finanziare liberamente le attività di formazione dei dipendenti pubblici senza tener conto del limite di spesa 2009 a condizione che sia stato approvato il bilancio previsionale dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che sia tuttora in equilibrio;

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

Si demanda al 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.

IL CODICE DI COMPORTAMENTO

In attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e smi, il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Il comma 3 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento “con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”.

Il Comune di Naro ha provveduto ad approvare il codice di comportamento con deliberazione della Giunta comunale n. 81 del 13.12.2013.

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 risk assessment 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.

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 PTPC, 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.

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.

Si evidenzia la necessità di aggiornare il Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020.

Il procedimento, normato dall'art. 54 del d.lgs. 165/2001, sarà avviato entro il 30 giugno 2022 e concluso entro 31.12.2021.

LA ROTAZIONE DEL PERSONALE

La rotazione del personale addetto ai Settori a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale.

L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

Nell'ambito del PNA 2019 la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali.

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.

La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarità con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Per le considerazioni di cui sopra, 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 e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale. Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che 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".

La legge 190/2012 considera la rotazione in più occasioni:

- art. 1, comma 4, lett. e): definizione criteri generali per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- art. 1, comma 5, lett. b): le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al D.F.P. procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari;
- art. 1, comma 10, lett. b): il responsabile della prevenzione procede alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

La rotazione del personale è, inoltre, prevista nell'ambito delle misure gestionali proprie del dirigente; infatti, l'art. 16, comma 1, lett. l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che i dirigenti dispongono con provvedimento motivato la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per

condotte di natura corruttiva.

Il PNA individua due tipologie di rotazione:

- rotazione ordinaria;
- rotazione straordinaria.

La rotazione ordinaria

L'ambito soggettivo di applicazione della rotazione va identificato con riguardo sia alle organizzazioni alle quali essa si applica, sia ai soggetti interessati dalla misura.

Con riferimento alle organizzazioni, ai sensi dell'art. 1, co. 59, della l. 190/2012, si deve trattare delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Pur in mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla rotazione negli enti di diritto privato a controllo pubblico e negli enti pubblici economici, è opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano l'adozione da parte dei suddetti enti di misure di rotazione come già, peraltro, indicato nelle Linee Guida di cui alla Determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2017. In tale sede, sono inoltre state suggerite, in combinazione o in alternativa alla rotazione, misure quali quella della articolazione delle competenze (c.d. "segregazione delle funzioni") con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche.

Per quanto concerne l'individuazione specifica di quali siano i dipendenti pubblici interessati dalla misura, la lettura sistematica delle disposizioni normative, (co. 4, lett. e), e co. 5, lett. b) dell'art. 1 della l. 190/2012), tenuto anche conto della finalità sostanziale della misura e dello scopo della norma e, peraltro, in continuità con le indicazioni già fornite dall'Autorità, inducono a ritenere che l'ambito soggettivo sia riferito a tutti i pubblici dipendenti.

Alla rotazione ordinaria sono potenzialmente interessati tutti i dipendenti pubblici. Esistono vincoli alla rotazione di natura soggettiva (diritti sindacali, legge 104/1992, d.lgs. 151/2001) e di natura oggettiva (rischio di conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa, infungibilità del posto).

La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Si tratta di esigenze già evidenziate 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, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in

diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure complementari, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo. Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza. A titolo esemplificativo potrebbero essere previste dal dirigente modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio. Inoltre, perlomeno nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Altro criterio che potrebbe essere adottato, in luogo della rotazione, è quello di attuare una corretta articolazione dei compiti e delle competenze. Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce. Sarebbe auspicabile, quindi, che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Potrebbe essere programmata all'interno dello stesso ufficio una rotazione "funzionale" mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità; si potrebbe prevedere la "doppia sottoscrizione" degli atti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale; si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio (ad esempio, lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi). Il PTPC deve indicare i criteri di rotazione, tra cui sono fondamentali:

- a) individuazione degli uffici da ruotare;
- b) caratteristiche della rotazione (funzionale o territoriale).

I criteri vanno comunicati preventivamente alle organizzazioni sindacali che potranno presentare osservazioni e proposte. L'informativa, in ogni caso, non dà luogo a nessuna forma di negoziazione in materia.

La rotazione ordinaria va programmata su base pluriennale ed applicando il principio di gradualità, assicurando un'attività di monitoraggio e verifica anche in sede di relazione annuale.

In questi casi le amministrazioni sono, comunque, tenute ad adottare, come sopra riportato, idonee misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione, abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare, dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle connesse alla trasparenza e alla condivisione con altri soggetti delle varie fasi procedurali.

Se non si effettua la rotazione ordinaria è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto.

La rotazione ordinaria del personale non dirigenziale può essere effettuata o all'interno dello stesso ufficio o tra uffici diversi nell'ambito della stessa amministrazione. La rotazione è applicabile anche ai titolari di posizione organizzativa, nei casi in cui nell'amministrazione il personale dirigenziale sia carente o del tutto assente. Tra le best practices può richiamarsi quella di favorire la rotazione tra i funzionari, attraverso una procedura di interpello per individuare candidature a ricoprire ruoli di posizione organizzativa e alta professionalità, nonché prevedere la non rinnovabilità dello stesso incarico per quanto riguarda i titolari delle posizioni organizzative.

Il personale potrebbe essere fatto ruotare nello stesso ufficio periodicamente, con la rotazione c.d. "funzionale", ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti. Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie; applicando anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione. Ancora, a titolo esemplificativo, nel caso di uffici a diretto contatto con il pubblico che hanno anche competenze di back office, si potrebbe prevedere l'alternanza di chi opera a diretto contatto con il pubblico, in alcuni uffici (es. Soprintendenze) e potrebbe essere opportuno modificare periodicamente l'ambito delle competenze territoriali affidate a ciascun funzionario.

Nell'ambito della programmazione della rotazione, può essere prevista una rotazione funzionale tra uffici diversi. La durata di permanenza nell'ufficio deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative. In altro modo, nelle strutture complesse o con articolazioni territoriali, la rotazione può avere carattere di "rotazione territoriale", nel rispetto delle garanzie accordate dalla legge in caso di spostamenti di questo tipo. Sull'argomento ANAC è intervenuta evidenziando come la rotazione territoriale possa essere scelta dall'amministrazione ove la stessa sia più funzionale all'attività di prevenzione e non si ponga in contrasto con il buon andamento e la continuità dell'attività amministrativa, a condizione che i criteri di rotazione siano previsti nel PTPCT o nei

successivi atti attuativi e le scelte effettuate siano congruamente motivate.

Profili applicativi

L'attuazione della misura deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa. A tal fine, l'ente cura la formazione del personale, predilige l'affiancamento e l'utilizzo di professionalità interne.

Riepilogando, pertanto, la misura va attuata attraverso:

- la preventiva identificazione degli uffici e servizi che svolgono attività nei Settori a più elevato rischio di corruzione;
- l'individuazione, nel rispetto della partecipazione sindacale, delle modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'amministrazione, mediante adozione di criteri generali;
- la definizione dei tempi di rotazione;
- per quanto riguarda il conferimento degli incarichi con funzioni dirigenziali, il criterio di rotazione va previsto nell'ambito dell'atto generale contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali approvato dall'autorità di indirizzo politico; ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'autorità procedente ne dà atto con adeguata motivazione;
- il coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, anche mediante sessioni formative in house, ossia con l'utilizzo di docenti interni all'amministrazione, con l'obiettivo di creare competenze di carattere trasversale e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori;
- lo svolgimento di formazione ad hoc, con attività preparatoria di affiancamento, per il dirigente neo incaricato e per i collaboratori addetti, affinché questi acquisiscano le conoscenze e la perizia necessarie per lo svolgimento della nuova attività considerata area a rischio.

L'attuazione della misura comporta che:

- per il personale non dirigenziale, la durata di permanenza nel settore è definita di concerto con le OO.SS., tenuto conto anche delle esigenze organizzative; ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'autorità procedente ne dà atto con adeguata motivazione;
- l'amministrazione ha il potere di mutare il profilo professionale di inquadramento del dipendente, nell'ambito delle mansioni equivalenti nell'ambito della categoria di appartenenza;
- l'applicazione della misura va valutata anche se l'effetto indiretto della rotazione comporta un temporaneo rallentamento dell'attività ordinaria dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità;
- nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale con funzioni dirigenziali a causa di motivati fattori organizzativi, l'Ente applica la misura al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili del procedimento. Si tratta in questo caso di applicare la rotazione c.d. "funzionale", ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti. Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente

i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie; applicando anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione. Nell'ambito della programmazione della rotazione, può essere prevista una rotazione funzionale tra uffici diversi;

- non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In questi casi è necessario adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione.

Per impedimenti connessi alle caratteristiche organizzative dell'Ente, legate alle ridotte risorse umane ed alla necessità di non intaccare i livelli di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa, retta su principi di specifiche competenze maturate negli anni, non fungibili e trasferibili ad altri dipendenti dello stesso Ente, se non con il rischio probabile di procurare disfunzioni, danni d'immagine e patrimoniali, allo stato attuale, nei casi in cui non sia percorribile la possibilità di procedere alla rotazione del personale operante in aree a più elevato rischio di corruzione, nei procedimenti e/o processi che rivestono un elevato rischio di corruzione e/o per il quali emergano criticità, anche se solo potenziali, il R.P.C.T. può individuare, qualora si ritenga necessario, un dipendente comunale o Responsabile di Settore da affiancare al responsabile del procedimento o al Responsabile di Settore competente.

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

Vanno, dunque, ulteriormente rafforzate le altre misure organizzative di prevenzione sopra richiamate che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione.

La rotazione straordinaria.

In caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari, per condotte di natura corruttiva, si deve applicare la rotazione straordinaria che trova la sua legittimazione nella disposizione prevista all'articolo 16, comma 1, lettera l-quater) del d.lgs. 165/200138.

In tal senso va specificato che trattasi di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che, nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare, siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo. La misura è applicabile a tutto il personale dirigenziale e non è il relativo provvedimento di trasferimento ad altro incarico deve contenere adeguata motivazione.

Alla luce della normativa rilevante e a seguito degli esiti dell'attività di vigilanza svolta l'ANAC ha ritenuto di dover precisare e, ove necessario, rivedere i propri precedenti orientamenti.

Pertanto, con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, ANAC, ha adottato la delibera 215/2019, recante "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001".

Con la delibera 215/2019, l'Autorità ha ritenuto di dover precisare e rivedere alcuni propri precedenti orientamenti in materia di rotazione straordinaria. In particolare si fa riferimento:

- alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;

- al momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura.

Ai fini di una compiuta valutazione delle tematiche sopra rappresentate l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere all'analisi di alcune norme con l'intento di valutare le conseguenze previste dall'ordinamento sull'accesso o sulla permanenza in determinati uffici di dipendenti di pubbliche amministrazioni in caso di procedimento penale. Le norme prese in considerazione indicano i reati in presenza dei quali derivano conseguenze sugli incarichi e sul rapporto di lavoro.

Tale analisi ha poi consentito di estrapolare alcuni elementi utili per interpretare in modo coerente con lo scopo della norma l'istituto della rotazione straordinaria, specie con riferimento alle problematiche che riguardano: a) il momento del procedimento penale in cui deve essere effettuata la valutazione della condotta del dipendente da parte dell'amministrazione, obbligatoria ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria; b) i reati presupposto che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di ricorrere o meno alla misura della rotazione straordinaria.

Le normative oggetto di valutazione sono state le seguenti:

- Legge 27 marzo 2001, n. 97 recante "Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni";
- Il nuovo art. 35-bis del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, introdotto dall'art.1, comma 46, della legge 6 novembre 2012, n. 190;
- Il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- L'art.3 del decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39 recante "Disposizioni in materia di inconferibilità 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, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- Il nuovo periodo aggiunto all'art. 129, comma 3, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 recante "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale" dall'art. 7 della legge 7 maggio 2015, n. 69 recante "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio";

L'analisi della normativa sopra richiamata ha consentito di concludere che l'ordinamento ha predisposto, con ritmo crescente, tutele, di tipo preventivo e non sanzionatorio, volte ad impedire l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche di persone coinvolte in procedimenti penali, nelle diverse fasi di tali procedimenti. Si è anche constatato che le discipline non appaiono sempre ben coordinate tra loro sotto diversi profili. In primo luogo quanto alla individuazione delle amministrazioni interessate. In secondo luogo quanto ai soggetti interni alle amministrazioni interessati dalle diverse norme. In terzo luogo quanto ai reati che impongono l'adozione di queste misure. E, infine, vi è diversità di disciplina quanto alle conseguenze del procedimento penale, in particolare sulla durata e sull'ampiezza delle misure interdittive.

Sempre sul piano dei reati presupposto, si registra la tendenza, condivisibile, a circoscrivere il numero dei reati allorché si prevede l'adozione di misure nelle fasi del tutto iniziali del procedimento penale, mentre le fattispecie rilevanti aumentano di numero per le fasi successive, fino ad assumere un'ampiezza notevole in presenza di una sentenza definitiva (si vedano i reati rilevanti per l'applicazione delle misure di cui al d.lgs. n. 235/2012). Poiché la rotazione straordinaria è un provvedimento adottato in una fase del tutto iniziale del procedimento penale, il legislatore ne circoscrive l'applicazione alle sole "condotte di natura corruttiva", le quali, creando un maggiore danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione, richiedono una valutazione immediata.

Con la predetta delibera ANAC n. 215/2019, al cui contenuto integralmente si rinvia e che si intende qui integralmente riportato e trascritto, sono stati individuati: Ambito soggettivo di applicazione (Amministrazioni cui si applica la norma e Personale cui si applica la norma) Ambito oggettivo (Reati presupposto e Connessione con l'ufficio attualmente ricoperto).

Come già osservato, diverse incertezze si sono registrate rispetto al momento del procedimento penale rilevante per l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto. L'art.16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs.165 del 2001, sul punto, richiama la fase di "avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi", senza ulteriori specificazioni (a differenza dell'art. 3 della legge n. 97 del 2001 che prevede il trasferimento del dipendente a seguito di "rinvio a giudizio"). Quest'ultima espressione appare non particolarmente chiara né tecnicamente precisa perché l'"avvio del procedimento" non coincide con alcuna fase specifica del rito penale, come regolato dal relativo codice. Tuttavia, la parola "procedimento" nel codice penale viene intesa con un significato più ampio rispetto a quella di "processo", perché comprensiva anche della fase delle indagini preliminari, laddove la fase "processuale", invece, inizia con l'esercizio dell'azione penale. Per quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto, rivedendo le indicazioni precedentemente fornite, da ultimo nell'Aggiornamento 2018 al PNA, che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può 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 ricorrenza di detti presupposti, nonché l'avvio di un procedimento disciplinare per condotte di tipo corruttivo impongono in via obbligatoria l'adozione soltanto di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione dispone sull'applicazione dell'istituto, con riferimento a "condotte di natura corruttiva". Si ribadisce che l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene valutata la condotta del dipendente ed eventualmente disposto lo spostamento.

Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità. Il carattere fondamentale della rotazione straordinaria è la sua immediatezza. Si tratta di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente che, con la sua presenza, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darle adeguata motivazione con un provvedimento La misura,

pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale. Ovviamente l'avvio del procedimento di rotazione richiederà da parte dell'amministrazione l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente. Questa conoscenza, riguardando un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica (in quanto l'accesso al registro di cui all'art. 335 c.p.p. è concesso ai soli soggetti ex lege legittimati), potrà avvenire in qualsiasi modo, attraverso ad esempio fonti aperte (notizie rese pubbliche dai media) o anche dalla comunicazione del dipendente che ne abbia avuto cognizione o per avere richiesto informazioni sulla iscrizione ex art. 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (ad esempio, notifica di un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di proroga delle indagini, di una richiesta di incidente probatorio, etc.).

A tal fine è opportuno introdurre, nel codice di comportamento, il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti.

Non appena venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, l'amministrazione, nei casi di obbligatorietà, adotta il provvedimento. La motivazione del provvedimento riguarda in primo luogo la valutazione dell'andamento della decisione e in secondo luogo la scelta dell'ufficio cui il dipendente viene destinato. Nei casi di rotazione facoltativa il provvedimento eventualmente adottato precisa le motivazioni che spingono l'amministrazione alla rotazione, con particolare riguardo alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'ente.

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. Il legislatore chiede che l'amministrazione ripeta la sua valutazione sulla permanenza in ufficio di un dipendente coinvolto in un procedimento penale, a seconda della gravità delle imputazioni e dello stato degli accertamenti compiuti dell'autorità giudiziaria. Un provvedimento con esito negativo in caso di mero avvio del procedimento, potrebbe avere diverso contenuto in caso di richiesta di rinvio a giudizio.

La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito.

In analogia con la legge n. 97 del 2001, art. 3, si deve ritenere che il trasferimento possa avvenire con un trasferimento di sede o con una attribuzione di diverso incarico nella stessa sede dell'amministrazione. Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio, di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare. Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

La disposizione della legge del 2012 che introduce nel d.lgs. n. 165 la rotazione straordinaria nulla dice,

contrariamente a quanto dispone la legge n. 97 del 2001 (art. 3) nel caso di rinvio a giudizio, sulla durata dell'efficacia del provvedimento. Con riferimento all'istituto della rotazione straordinaria si ritiene che dovendo il provvedimento coprire la fase che va dall'avvio del procedimento all'eventuale decreto di rinvio a giudizio, il termine entro il quale esso perde efficacia dovrebbe essere più breve dei cinque anni previsti dalla legge n. 97. In assenza di una disposizione di legge, la lacuna potrebbe essere colmata dalle amministrazioni, che, in sede di regolamento sull'organizzazione degli uffici o di regolamento del personale, potrebbero disciplinare il provvedimento e la durata della sua efficacia (per esempio fissando il termine di due anni, decorso il quale, in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento perde la sua efficacia). In ogni caso, alla scadenza della durata dell'efficacia del provvedimento di rotazione, come stabilita dall'amministrazione, quest'ultima dovrà valutare la situazione che si è determinata per eventuali provvedimenti da adottare. In mancanza di norme regolamentari, l'amministrazione provvederà caso per caso, adeguatamente motivando sulla durata della misura.

La legge n. 97/2001 prevede l'ipotesi di impossibilità di attuare il trasferimento di ufficio "in ragione della qualifica rivestita ovvero per obiettivi motivi organizzativi", mentre il d.lgs.165 del 2001 nulla dice in proposito. Si deve ritenere che l'ipotesi di impossibilità del trasferimento d'ufficio debba essere considerata, purché si tratti di ragioni obiettive, quali l'impossibilità di trovare un ufficio o una mansione di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire. Non possono valere considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona. Pertanto, in analogia con quanto previsto dalla legge n. 97/2001, in caso di obiettiva impossibilità, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento. Un caso di impossibilità potrà riscontrarsi in caso di rotazione applicata a un incarico amministrativo di vertice, considerato il carattere apicale dell'incarico, non modificabile in un diverso incarico all'interno dell'amministrazione. In questo caso l'impossibilità dovrebbe comportare, per coloro che sono anche dipendenti dell'amministrazione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità con conservazione del trattamento economico spettante in quanto dipendenti, mentre per coloro che non siano anche dipendenti, la revoca dell'incarico senza conservazione del contratto.

Particolare attenzione va posta sulla rotazione straordinaria applicata ad un soggetto titolare di incarico dirigenziale. La rotazione in questi casi, comportando il trasferimento a diverso ufficio, consiste nell'anticipata revoca dell'incarico dirigenziale, con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni "ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificamente previsti dall'ordinamento" (art. 19, co. 10, del d.lgs. n. 165 del 2001). Dato il carattere cautelare del provvedimento, destinato a una durata auspicabilmente breve (fino all'eventuale rinvio a giudizio o al proscioglimento), le amministrazioni potrebbero prevedere, nei loro regolamenti di organizzazione degli uffici, che l'incarico dirigenziale sia soltanto sospeso e attribuito non in via definitiva, ma interinale, ad altro dirigente. Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, la rotazione, non potendo comportare l'assegnazione ad altro incarico equivalente, comporta la revoca dell'incarico medesimo, senza che si possa, considerata la natura e la rilevanza dell'incarico, procedere ad una sua mera sospensione. Conseguenze sul rapporto di lavoro a tempo determinato sottostante l'incarico dirigenziale a soggetti esterni

all'amministrazione.

Cautele analoghe a quelle indicate nel paragrafo precedente vanno adottate anche quanto al destino del contratto di lavoro a tempo determinato che accompagna il conferimento di incarichi dirigenziali (o amministrativi di vertice) a soggetti esterni all'amministrazione. In questi casi, come per i dipendenti viene mantenuto il trattamento economico in godimento, così, per i dirigenti esterni deve essere considerato valido il contratto di lavoro sottostante l'incarico. Si tenga presente che l'esigenza della rotazione straordinaria prevale sulla specificità dell'incarico esterno: il soggetto, anche se reclutato per lo svolgimento di uno specifico incarico dirigenziale, può essere affidato a diverso ufficio o a diversa funzione (per esempio di staff) con la conservazione del contratto di lavoro e della retribuzione in esso stabilita. Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, la rotazione determina la revoca dell'incarico. Tale revoca, a sua volta, comporta due ordini di conseguenze: come già chiarito dall'Autorità, per i dirigenti apicali che siano dipendenti dell'amministrazione, la possibilità di assegnazione di un incarico o di un ufficio adeguato al mantenimento del trattamento economico spettante in quanto dipendente dell'amministrazione, ovvero, in caso di impossibilità di una tale soluzione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità. Invece, per i dirigenti apicali che non siano dipendenti dell'amministrazione, la revoca dell'incarico e la risoluzione del sottostante contratto di lavoro a tempo determinato.

Come si è visto, la rotazione straordinaria "anticipa" alla fase di avvio del procedimento penale la conseguenza consistente nel trasferimento ad altro ufficio. In caso di rinvio a giudizio, per lo stesso fatto, trova applicazione l'istituto del trasferimento disposto dalla legge n. 97/2001. Se il trasferimento è già stato disposto in sede di rotazione straordinaria, l'amministrazione può nuovamente disporre il trasferimento (ad esempio ad un ufficio ancora diverso), ma può limitarsi a confermare il trasferimento già disposto, salvo che al provvedimento di conferma si applicano i limiti di validità temporale previsti dalla legge n.97/2001.

L'art. 129, co. 1, del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 disp. att. c.p.p. stabilisce che "Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione". Poiché l'istituto della rotazione straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, si deve ritenere che l'ordinamento richieda una immediata trasmissione della comunicazione del Procuratore della Repubblica, da parte degli organi che la ricevono, al RPCT perché vigili sulla disciplina (contenuta nel PTPC o in sede di autonoma regolamentazione) e sulla effettiva adozione dei provvedimenti con i quali la misura può essere disposta. L'Autorità, da parte sua, ha già instaurato la prassi di trasmettere la notizia (che le pervenga ai sensi del comma 3 del medesimo art. 129) al RPCT dell'amministrazione o ente interessato, chiedendo di avere notizie sull'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria.

Con riferimento agli effetti dei procedimenti penali sull'incarico di RPCT si rinvia integralmente a quanto previsto dalla predetta Delibera ANAC n. 215/2019.

OBBLIGO DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI 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 generale* di cui al d.P.R. n. 62/2013. 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, di 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 o 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 o 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*".

La *misura* è stata inserita e disciplinata nell'ambito del *Codice di comportamento integrativo comunale* (artt. 5 e 6), cui pertanto si rinvia per l'esame di dettaglio.

Tuttavia in un'ottica di relativa migliore implementazione della stessa, si stabilisce che il tenore della dichiarazione di astensione che il dipendente debba comunicare immediatamente per iscritto al Responsabile della struttura di appartenenza qualora ricorra il dovere di astensione di cui all'art. 7 del Codice di comportamento generale (dettagliando le ragioni dell'astensione), al momento della presa in carico dell'affare/procedimento/pratica, sia il seguente:

"*Dichiaro di incorrere in una delle situazioni che, ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. n. 62/2013, comportano conflitto di interesse e precisamente _____.* Rimetto, pertanto, al

Responsabile del Settore la valutazione sulla sussistenza di motivi che obbligano all'astensione".

Costituisce altresì obiettivo introdotto con decorrenza dal 2019 l'implementazione di apposita banca dati per la tenuta e l'archiviazione delle predette comunicazioni di astensione a cura di ciascun Responsabile di settore, da tenersi presso l'Ufficio personale, ai fini di agevole consultazione della stessa per la corretta distribuzione del lavoro.

I responsabili di settore dovranno comunicare, con cadenza semestrale, al RPC i casi di conflitto di interesse registratisi e il relativo trattamento.

Al fine di individuare all'interno del PTPCT una specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale si adottano le seguenti Misure:

- acquisizione e conservazione a cura dei Responsabili di ciascun Settore, delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- aggiornamento a cura dei Responsabili di ciascun Settore, con cadenza periodica annuale, della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con indicazione a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;

A tale proposito presso l'Ufficio personale si rendono disponibili appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di sussistenza o insussistenza di conflitto di interessi come sopra descritta.

Ci si riserva di valutare l'individuazione di misure *ad hoc* in discendenza dell'adozione da parte di ANAC delle *Linee Guida* recanti «Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici» ancora in fase di consultazione.

SVOLGIMENTO DI INCARICHI D'UFFICIO - ATTIVITÀ ED INCARICHI EXTRA ISTITUZIONALI

Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'Amministrazione può comportare il rischio di un'*eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale*. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dirigente o del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la l. n. 190 del 2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare prevedendo che:

- degli appositi regolamenti (adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400 del 1988) debbono individuare, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli

incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001;

- le amministrazioni debbono adottare dei *criteri generali* per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extraistituzionali, secondo quanto disposto dall'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla l. n. 190 del 2012;
- in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni debbono valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali;
- 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 5 giorni dalla comunicazione, salvo 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; continua comunque a rimanere estraneo 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, per i quali il legislatore ha compiuto *a priori* una valutazione di non incompatibilità; essi, pertanto, non debbono essere autorizzati né comunicati all'amministrazione;
- il regime delle comunicazioni al D.F.P. avente ad oggetto gli incarichi si estende anche agli incarichi gratuiti, con le precisazioni sopra indicate;
- è disciplinata esplicitamente un'ipotesi di responsabilità erariale per il caso di omesso versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, con espressa indicazione della competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

A queste nuove previsioni si affiancano le prescrizioni contenute nella normativa già vigente, quali, in particolare, la disposizione contenuta nel comma 58-*bis* dell'art. 1 della l. n. 662 del 1996. La misura, è stata realizzata nel corso del 2016, mediante l'approvazione di un apposito atto regolamentare, con il quale sono stati individuati gli incarichi vietati ai dipendenti, ed indicati i *criteri generali* per disciplinare i criteri di conferimento ed i criteri di autorizzazione degli incarichi extraistituzionali, secondo quanto disposto dall'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla l. n. 190 del 2012, e ciò in conformità al documento appositamente elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e reso noto nel mese di luglio 2014 recante i "*Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche*".

L'amministrazione in ogni caso, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una black list di attività precluse, terrà in considerazione la possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.

Con cadenza annuale, deve procedersi a trasmettere al RPC un *prospetto ricognitivo* di tutti gli incarichi *de quibus* conferiti e/o autorizzati, al fine di potersi eventualmente disporre apposti controlli/verifiche in ordine alla sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità. Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti, ai quali è esteso l'obbligo per le amministrazioni di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica (art. 53, co. 12)

Detto *prospetto ricognitivo* dovrà essere trasmesso al RPC a cura di ciascun responsabile di settore entro il 15 dicembre.

CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI IN CASO DI PARTICOLARI ATTIVITÀ O INCARICHI PRECEDENTI

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 sono tenute 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 d.lgs. n. 39 del 2013.

Le condizioni ostative sono quelle previste nei suddetti Capi, salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive.

Il d.lgs. n. 39 del 2013, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato:

- delle particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- delle ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'obiettivo del complesso intervento normativo è tutto in un'ottica di prevenzione.

Infatti, la legge ha valutato *ex ante* e in via generale che:

- lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un *accordo corruttivo* per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

In particolare, i Capi III e IV del decreto n. 39/2013 regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

L'accertamento in ordine al ricorrere di dette ipotesi 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 conferente (art. 20, co. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013). Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'Amministrazione si astiene dal conferire l'incarico e provvede a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto. La dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al decreto n. 39 è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico (art. 20, co. 4 d.lgs. n. 39/2013).

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, 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, ai sensi del quale: *“i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati. Sono esenti da responsabilità i componenti che erano assenti al momento della votazione, nonché i dissenzienti e gli astenuti”*; ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, *“i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza”*- c.d. sanzione inibitoria).

La situazione di inconferibilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconferibilità, 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.

Attuazione della misura:

Ai fini della attuazione della misura *de qua*, si prevede che:

- negli interpellanti per l'attribuzione degli incarichi *de quibus* siano inserite espressamente le condizioni ostative al relativo conferimento di cui al d.lgs. n. 39/2013;
- i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 all'atto del conferimento dell'incarico;
- al fine di agevolare le verifiche *in argomento*, dovrà essere richiesto ai soggetti destinatari degli incarichi *de quibus*, di allegare alla predetta dichiarazione un'elencazione degli incarichi ricoperti, ovvero, il *curriculum vitae* riportante l'indicazione degli stessi.
- la dichiarazione *de qua* è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.
- dette dichiarazioni vengano pubblicate nell'apposita sottosezione della Sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale on line della Amministrazione comunale.

Nel corso della vigenza del nuovo PTPCT potrà essere implementata l'attività di verifica sulla veridicità delle eventuali dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconferibilità da parte dei soggetti interessati, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgano fondati dubbi sulla relativa veridicità, secondo le modalità di cui all'art. 71 del D.P.R. n. 445/2000, ovvero anche sulla base di eventuali apposite – circostanziate e non anonime - segnalazioni che pervengano all'Ente. Al riguardo si dispone che: laddove, anziché essere indirizzate al RPC, risultino indirizzate altro dipendente comunale, è fatto obbligo a quest'ultimo di assicurarne la tempestiva trasmissione al RPC,

per gli accertamenti e le verifiche di competenza. Al riguardo, si fa presente che detta attività di verifica verrà eventualmente effettuata tenendo conto delle apposite *indicazioni* contenute nelle “*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell’A.N.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*” adottate dall’ANAC con determinazione n. 833 del 3 agosto 2016, fatto salvo quanto previsto dal comma 5 dell’art. 20 del d.lgs. n. 39/2013, ai sensi del quale, ferma restando ogni altra responsabilità, la dichiarazione mendace, accertata dalla stessa amministrazione, nel rispetto del diritto di difesa e del contraddittorio dell’interessato, comporta la inconferibilità di qualsivoglia incarico di cui al decreto legislativo n. 39/2013 per un periodo di 5 anni.

Si precisa che ciascun Responsabile di Settore conferente l’incarico, ovvero il Responsabile del Settore personale, avvalendosi dell’ufficio del personale, procede alla verifica d’ufficio delle dichiarazioni rese, ai sensi dell’art. 71 del Dpr n. 445/2000 e ne trasmette l’esito al RPC, ai fini dell’avvio delle attività di rispettiva competenza.

INCOMPATIBILITÀ SPECIFICHE PER POSIZIONI DIRIGENZIALI

Le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. 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 situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39 del 2013 per le situazioni contemplate nei medesimi Capi.

Per “incompatibilità” si intende “*l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 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, co. 2, lett. h) del d.lgs. n. 39/2013). Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39-2013.

A differenza che nel caso di *inconferibilità*, la *causa di incompatibilità* può essere rimossa mediante rinuncia dell’interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

Il controllo deve essere effettuato:

- all’atto del conferimento dell’incarico;
- annualmente e su richiesta nel corso del rapporto.

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell’incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento.

Se la situazione di incompatibilità 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. La causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la

decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 d.lgs. n. 39/2013).

Attuazione della misura:

Per l'attuazione della misura in argomento è previsto che:

- negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi *de quibus* siano inserite espressamente le cause di incompatibilità di cui ai Capi V e VI del d.lgs. n. 39 del 2013;
- i soggetti interessati al conferimento dell'incarico rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità individuate dallo stesso decreto all'atto del conferimento dell'incarico ed annualmente (tendenzialmente entro il 30 di novembre di ciascun anno) nel corso del rapporto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013;
- ciascun Responsabile del settore interessato, ovvero, il Responsabile del Settore Gestione Risorse Umane, avvalendosi dell'Ufficio personale, effettui le attività di verifica ai sensi dell'art. 71 del Dpr n. 445/2000, dando comunicazione del relativo esito al RPC, per le azioni di rispettiva competenza;
- che le dichiarazioni di insussistenza delle cause di incompatibilità in argomento siano corredate dall'allegazione dell'elenco di tutti gli incarichi ricoperti, nonché delle eventuali condanne subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione, sì da agevolare l'effettuazione dell'attività di verifica delle dichiarazioni medesime, proprio tenendo conto di quanto rappresentato.

Non ci si può tuttavia esimere dal segnalarsi le difficoltà riscontrate in qualità di *RPC* nell'ambito dell'attività di prevenzione della corruzione precedentemente svolta nell'approntare meccanismi idonei ad assicurare una esauriente verifica in ordine alla variegata tipologia di situazioni potenzialmente in grado di ingenerare condizioni di incompatibilità in capo ai titolari di posizioni dirigenziali (o equiparate), rischiando di fatto di rappresentare una vera e propria "*probatio diabolica*". Alla luce di ciò, ci si riserva di implementare la misura *de qua* non appena verranno fornite più precise indicazioni in merito da parte dell'ANAC (sul punto, non risultano di risolutivo ausilio quelle contenute nelle *Linee guida* in materia di accertamento delle inconfiribilità e delle incompatibilità adottate con la succitata determinazione n. 833 del 3 agosto 2016).

SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO (*PANTOUFLAGE – REVOLVING DOORS*)

La l. n. 190 ha introdotto un nuovo comma (il *16-ter*) nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'Amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la “convenienza” di accordi fraudolenti. La disposizione stabilisce che *“I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblicoimpiego, 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”*.

L'ambito della norma è riferito a quei dipendenti che nel corso degli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi. I “dipendenti” interessati 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, responsabile unico del procedimento nelle procedure di acquisizione di beni, servizi e lavori ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 50/2016, etc..).

Si è ritenuto, inoltre, che il rischio di precostituirsi 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 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 coloro che abbiano partecipato al procedimento.

I predetti soggetti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'Amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto, che consistono in sanzioni sull'atto e sanzioni sui soggetti:

- 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.

Attuazione della misura:

La misura *de qua* risulta applicata nei seguenti termini, essendo stato previsto che:

- nei contratti di assunzione del personale sia 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 nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, ovvero nei corrispondenti contratti di appalto e/o concessione di beni, servizi e lavori pubblici, sia 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 delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto (sotto forma di autocertificazione);
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento di appalto e/o concessione di beni, servizi e lavori pubblici nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;

Il RPCT non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un *ex* dipendente, segnala detta violazione ai vertici dell'amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato presso cui è stato assunto l'*ex* dipendente pubblico.

Nel corso della vigenza del nuovo PTPCT:

- potrà essere implementata l'attività di verifica - anche a campione - circa il rispetto della disposizione in questione da parte dei contraenti con il Comune di Naro, eventualmente richiedendo a questi ultimi l'esibizione della documentazione comprovante il rispetto del divieto *de quo* (ad es., attraverso la richiesta di documentazione comprovante il rispetto del divieto di avere alle proprie dipendenze o intrattenere rapporti di collaborazione con soggetti che sono cessati dal rapporto di pubblico impiego con il Comune da meno di tre anni e che presso il Comune stesso hanno esercitato, nei 3 anni precedenti la cessazione, poteri autoritativi o negoziali nei confronti dell'aggiudicatario);
- potrà essere predisposta da parte dell' Ufficio personale una apposita dichiarazione di consapevolezza di osservanza del divieto, da acquisire al momento della cessazione dei contratti di lavoro da parte dai dipendenti interessati.

Allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma, con l'adozione del PTPCT 2021/2023, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, al dipendente è fatto obbligo sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*.

1. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dovrà essere verificata la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui si intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-bis del d.lgs. n. 165 del 2001;
- all'entrata in vigore dei citati artt. 3 e 35-bis con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

Il nuovo art. 35-bis, inserito nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, pone delle 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:

1. *Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:*
 - a) *non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*
 - b) *non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*
 - c) *non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.*
2. *La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari.*

Inoltre, il d.lgs. n. 39 del 2013 ha previsto un'apposita disciplina riferita alle inconfiribilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3).

Misura anticorruzione:

Ai fini della attuazione della misura de qua, l'accertamento sui precedenti penali avverrà mediante

acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445 del 2000 (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013). Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione di cui al summenzionato Capo del Codice penale, l'Amministrazione comunale:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;
- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39/2013, l'incarico e il contratto sono nulli ed a carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Attuazione della misura:

Ai fini dell'attuazione della misura de qua, è previsto:

A) che sia acquisita la dichiarazione di non essere stato condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i delitti di cui al capo I libro II del codice penale, da parte:

1) di tutti i dipendenti chiamati a far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi di afferenza del Comune;

2) di tutti i dipendenti che vengano assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati (a titolo esemplificativo, soggetti incaricati di posizione organizzativa, soggetti preposti all'ufficio economato, all'ufficio tributi, ai Servizi sociali, al servizio Opere pubbliche, etc.).

3) di tutti i dipendenti chiamati a far 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. Sul punto, va invero rilevato che l'art.77, co. 6, del d.lgs. n. 50/2016 specifica che si applicano ai commissari di gara e ai segretari delle Commissioni le disposizioni di cui all'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i..

B) che negli interPELLI per l'attribuzione degli incarichi de quibus siano espressamente inserite le cause ostative al conferimento degli stessi;

C) la verifica a campione sulla veridicità delle dichiarazioni acquisite;

D) l'irrogazione delle sanzioni di legge.

TUTELA DEL DIPENDENTE CHE EFFETTUA SEGNALAZIONI DI ILLECITO (CD. WHISTLEBLOWER)

L'art. 1, co. 51, della legge n. 190/2012 aveva già introdotto un articolo *ad hoc* nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001-T.U.P.I., l'art. 54-bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", il c.d. *whistleblower*.

Si tratta di una disciplina che ha introdotto una misura di tutela già in uso presso altri Ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

A tutela del cd. whistleblower, la disposizione ha posto tre misure:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower;
- la previsione che la denuncia sia sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

La misura *de qua* risulta peraltro espressamente contemplata nell'ambito del *Codice di comportamento integrativo dei dipendenti comunali* (art. 7), cui pertanto si rinvia per la relativa disciplina di dettaglio. Si fa peraltro presente che dal 22 ottobre 2014, l'ANAC, in attuazione delle disposizioni normative che la identificano quale Organismo competente a ricevere segnalazioni di illeciti di cui il pubblico dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (art. 1, comma 51 della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dell'art. 19, comma 5 della legge 11 agosto 2014, 114), ha provveduto ad attuare queste disposizioni normative, aprendo un canale privilegiato a favore di chi, nelle situazioni di cui si è detto, scelga di rivolgersi all'Autorità e non alle vie interne stabilite dalla Pubblica Amministrazione di appartenenza. E' stato quindi istituito un *protocollo riservato dell'Autorità*, in grado di garantire la necessaria tutela del pubblico dipendente: sono assicurati la riservatezza sull'identità del segnalante e lo svolgimento di un'attività di vigilanza, al fine di contribuire all'accertamento delle circostanze di fatto e all'individuazione degli autori della condotta illecita. Quest'attività consente all'Autorità di valutare la congruenza dei sistemi stabiliti da ciascuna Pubblica Amministrazione a fronte delle denunce del dipendente con le direttive stabilite nel Piano Nazionale Anticorruzione (punto 3.1.11) ed evitare, in coordinamento con il Dipartimento per la funzione pubblica, il radicarsi di pratiche discriminatorie nell'ambito di eventuali procedimenti disciplinari. Per colmare le lacune della norma e indirizzare le Amministrazioni nell'utilizzo di tale strumento di prevenzione della corruzione l'Autorità Nazionale Anticorruzione aveva già adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 contenente le «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» da ritenersi integralmente qui recepite, con la quale sono stati forniti *primi orientamenti applicativi* delle disposizioni in questione, ovvero indicate le procedure che l'A.N.AC. intende seguire per la gestione delle segnalazioni delle quali è destinataria e che possono costituire un utile riferimento per le Amministrazioni tenute ad applicare l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001. Tali *Linee guida*, da un lato, si prefiggono di fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano

condotte illecite e, dall'altro, danno conto delle procedure sviluppate da A.N.AC. per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei dipendenti delle Altre amministrazioni che trasmettano all'Autorità una segnalazione, sia dei propri dipendenti che segnalano condotte illecite. L'A.N.AC. ha invero intenzione di dotarsi di un modello gestionale informatizzato automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, che, una volta realizzato, metterà a disposizione in riuso gratuito per tutte le amministrazioni che ne faranno richiesta.

L'Autorità si avvarrà di un sistema automatizzato di gestione anche per le segnalazioni provenienti dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni idoneo a garantire la tutela della riservatezza del segnalante (lo schema della procedura che sarà adottata dall'A.N.A.C. per la gestione automatizzata delle segnalazioni di condotte illecite provenienti dalle altre Amministrazioni è descritto nell' Allegato 1b alla succitata determinazione).

Nell'Ambito delle predette *Linee guida* l'Anac ha poi avuto modo di indicare gli aspetti procedurali relativi al regime transitorio in attesa che sia completata l'attuazione del sistema informatico per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, specificando che - ove si prediliga detto canale - le segnalazioni da parte dei dipendenti delle altre Amministrazioni debbano essere inviate compilando l'apposito modulo pubblicato sul sito dell'Autorità e disponibile nell'allegato 2 alla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, in conformità alle indicazioni ivi riportate, come ribadito nell'apposito *Comunicato del 9 gennaio 2015*.

Nel PNA 2016, l'Autorità ha poi avuto modo di ricordare che la stessa si sta dotando di una piattaforma *Open Source* basata su componenti tecnologiche stabili e ampiamente diffuse, ovvero di un sistema in grado di garantire, attraverso l'utilizzazione di tecnologie di crittografia moderne e standard, la tutela della confidenzialità dei questionari e degli allegati, nonché la riservatezza dell'identità dei segnalanti, facendo presente che sarà messa a disposizione delle Amministrazioni, consentendo così da parte di ciascuna di esse un risparmio di risorse umane e finanziarie nel dotarsi della tecnologia necessaria per adempiere al disposto normativo.

La portata della misura di prevenzione *de qua* è stata peraltro recentemente incisa dalla nuova normativa di cui alla legge 30 novembre 2017, n. 179 recante "*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*", ad opera della quale si è voluto rafforzare l'impianto esistente a tutela del dipendente che segnali *condotte illecite* di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, confermando la triplice relativa estrinsecazione di cui si è detto sopra: si rafforzano infatti le *tre misure* della *tutela dell'anonimato*, del *divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower*, della *previsione che la relativa denuncia sia sottratta all'accesso* previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. La rinforzata declinazione di dette misure di tutela trova la relativa *sedes materiae* disciplinatoria nel nuovo testo dell'art. 54-*bis* del T.U.P.I. per come riscritto e sostituito dall'art. 1 della l. n. 179/2017, cui pertanto si rinvia per una compiuta analisi della disciplina di dettaglio.

Appare in questa sede sufficiente segnalarsi che nel nuovo testo normativo il legislatore si è preoccupato di fornire una definizione legislativa di "*dipendente pubblico*" ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo

delle misure di tutela approntate dalla disciplina normativa in questione, stabilendosi in particolare l'estensione della relativa applicazione “*anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica*”.

Il nuovo provvedimento di tutela dei “*whistleblower*” prevede, fra l'altro, che il dipendente che segnala illeciti, oltre ad avere garantita la riservatezza dell'identità, non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato o trasferito.

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, in caso di *misure ritorsive* dovute alla segnalazione, l'A.N.AC. dovrà informare il Dipartimento della Funzione pubblica per gli eventuali provvedimenti di competenza e potrà irrogare direttamente sanzioni da 5.000 a 30.000 euro nei confronti del responsabile, mentre in caso di licenziamento il lavoratore sarà reintegrato nel posto di lavoro.

Sarà inoltre onere del datore di lavoro dimostrare che eventuali provvedimenti adottati nei confronti del dipendente siano motivati da ragioni estranee alla segnalazione. Nessuna tutela sarà tuttavia prevista nei casi di condanna, anche con sentenza di primo grado, per i reati di calunnia, diffamazione o comunque commessi tramite la segnalazione e anche qualora la denuncia, rivelatasi infondata, sia stata effettuata con dolo o colpa grave.

Particolarmente rinforzato risulta invero l'intero impianto sanzionatorio messo a punto contro i mancati adempimenti a tutela del soggetto segnalante, concretizzantesi in un pesante inasprimento delle connesse sanzioni amministrative pecuniarie da comminarsi da parte dell'ANAC nei casi di cui ai primi tre periodi del comma 6 del novellato testo vigente dell'art. 54-*bis* T.U.P.I., cui pertanto si rinvia per l'esame di dettaglio. Va poi dato atto che al testo vigente del comma 5 dell'art. 54-*bis* cit., è poi previsto che “*l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione*”.

Attuazione della misura

L'Ente ha previsto l'utilizzo di un *protocollo riservato*, in modo da garantire la necessaria tutela del pubblico dipendente segnalante, sì da assicurare la riservatezza sull'identità del segnalante e lo svolgimento delle consequenziali attività di verifica e analisi, dirette all'accertamento delle circostanze di fatto e all'individuazione degli autori della eventuale condotta illecita.

E' stato altresì predisposto apposito modulo per la presentazione di segnalazioni di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Detto modulo è reso disponibile presso la apposita sotto-sezione della sezione *Amministrazione Trasparente* del sito istituzionale on line del Comune. Il modulo *de quo* potrà essere trasmesso al RPC del Comune di Naro, alternativamente, con una delle seguenti modalità:

- tramite consegna a mano dello stesso;
- tramite consegna in busta chiusa – indirizzato al RPC - all'Ufficio Protocollo del Comune,

Ci si riserva di implementare l'attuazione della misura *de qua* all'interno dell'Ente attraverso la adozione di procedure che risultino conformi alle modalità e agli strumenti previsti dalle adottande nuove *Linee Guida* ANAC di cui al comma 5 del vigente testo dell'art. 54-*bis cit.*, sì da dotarsi di un modello gestionale informatizzato automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite *de quibus* idoneo a garantire la tutela della riservatezza del segnalante.

- Ulteriore misura organizzativa diretta a evitare l'adozione di misure discriminatorie (e/o ritorsive) nei confronti del *whistleblower*:

- si dispone che il Responsabile di Settore-Titolare di P.O. che intenda adottare una misura potenzialmente rientrante tra quelle ritenute discriminatorie dalla normativa in oggetto (provvedimenti sanzionatori, demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, sottoposizione ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro) ne dia comunicazione preventiva al Responsabile per la prevenzione della corruzione per le valutazioni di competenza.

Il dipendente che ritenga di esser stato destinatario di misure discriminatorie e/o ritorsive *de quibus* in ragione di apposita propria segnalazione di condotte illecite altrui, oltreché all'ANAC, potrà altresì darne comunicazione al RPC per l'adozione degli atti di competenza.

FORMAZIONE

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione. Infatti, una formazione adeguata consente di raggiungere i seguenti obiettivi:

-l'attività amministrativa è svolta da soggetti consapevoli;

- la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione (politiche, programmi, misure) da parte dei diversi soggetti che a vario titolo operano nell'ambito del processo di prevenzione;

- la creazione di una base omogenea minima di conoscenza, che rappresenta l'indispensabile presupposto per programmare la rotazione del personale;

- la creazione della competenza specifica necessaria per il dipendente per svolgere la nuova funzione da esercitare a seguito della rotazione;

- la creazione di competenza specifica per lo svolgimento dell'attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;

- l'occasione di un confronto tra esperienze diverse e prassi amministrative distinte da ufficio ad ufficio, reso possibile dalla compresenza di personale "in formazione" proveniente da esperienze professionali e culturali diversificate;

- la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali sui vari aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa, indispensabili per orientare il percorso degli uffici, orientamenti spesso non conosciuti dai dipendenti e dai dirigenti anche per ridotta disponibilità di tempo da dedicare all'approfondimento;

- evitare l'insorgere di prassi contrarie alla corretta interpretazione della norma di volta in volta applicabile;

- la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati.

Secondo le indicazioni contenute nel P.N.A (par. 3.1.12), le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 debbono programmare adeguati percorsi di formazione, tenendo presente una strutturazione 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.

Nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione, sempre secondo quanto riportato nel P.N.A. 2013, le pubbliche amministrazioni debbono tener presenti le seguenti indicazioni:

- in base a quanto previsto dal comma 5, lett. b), dell'art. 1, della l. n. 190 le amministrazioni centrali debbono definire *“procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;*

- salvo quanto previsto nel precedente punto, tutte le pubbliche amministrazioni debbono programmare adeguati percorsi di aggiornamento e di formazione di livello generale e di livello specifico;

- le iniziative di formazione devono tener conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'Amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi *in house*;

- per l'avvio al lavoro e in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi debbono essere programmate ed attuate forme di affiancamento, prevedendo obbligatoriamente per il personale esperto prossimo al collocamento in quiescenza un periodo di sei mesi di *“tutoraggio”*;

- le amministrazioni debbono avviare apposite iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità;

- debbono essere previste iniziative di formazione specialistiche per il *responsabile della prevenzione*, comprensive di tecniche di *risk management*, e per le figure a vario titolo coinvolte nel processo di prevenzione.

I fabbisogni formativi sono individuati dal *responsabile della prevenzione* in raccordo con i dirigenti-responsabili di settore e le iniziative formative, questi ultimi - ove possibile - potranno eventualmente confluire in apposito *programma di formazione*, anche tenuto conto delle risorse finanziarie a disposizione dell'ente (le spese per la formazione – con riguardo agli enti locali - soggiacciono al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6, comma 13 del D.L. n. 78/2010, per il quale: *“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche è [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica*

amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione"; al riguardo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del D.L. n. 78/2010 per gli enti locali, sono da considerarsi complessivamente e non anche con riguardo ad ogni singola voce ivi contemplata; la magistratura contabile, d'altro canto, ha chiarito che le fattispecie di formazione obbligatoria, cioè espressamente previste da disposizioni normative [quale quella in questione], non rientrano nella tipologia delle spese da ridurre ai sensi dell'art. 6, comma 13, del D.L. 78/2010, conv. in l. n. 122/2010).

Il *programma di formazione de quo* coinvolgerà:

- il *Responsabile per la prevenzione della corruzione*;
- i Responsabili di Settore;
- il personale destinato ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di corruzione individuato sulla base delle apposite proposte formulate dai Responsabili di Settore;

Ai fini della corretta rilevazione del *fabbisogno formativo* da soddisfare con il suddetto *programma*, i Responsabili di Settore potranno formulare specifiche proposte formative indicanti:

- le materie/tematiche oggetto di interventi formativi;
- il grado di informazione e di conoscenza dei dipendenti nelle materie/attività a rischio di corruzione; - le metodologie formative, specificando i vari meccanismi formativi da approfondire;
- le priorità.

Tali iniziative potranno basarsi sull'esame di casi concreti, nell'ambito dei quali potranno essere esaminate ed affrontate problematiche di *etica* calate nel contesto dell'Amministrazione al fine di far emergere il principio comportamentale eticamente adeguato nelle diverse situazioni.

Il *Responsabile per la prevenzione della corruzione*, previa verifica delle proposte acquisite, individua i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, al fine di inserirli in appositi percorsi formativi.

La partecipazione al *piano di formazione* da parte del personale selezionato rappresenta un'attività obbligatoria.

Potranno altresì essere previste *iniziative interne di informazione e di feedback gestionale* sull'andamento delle attività di cui al presente piano, anche direttamente curate dal *Responsabile per la prevenzione della corruzione*.

Nel bilancio di previsione annuale dovranno essere stanziati, in sede di predisposizione ovvero in sede di variazione in caso di impossibilità di relativa quantificazione, le risorse finanziarie necessarie a garantire la *formazione* di cui al presente documento, fermo restando che - come si è già detto - a parer della giurisprudenza contabile siffatti oneri non soggiacciono ai limiti di spesa di cui all'art. 6, co. 13, del D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010.

Il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia potrà costituire oggetto di monitoraggio e verifica da parte del *Responsabile per la prevenzione della corruzione*, anche attraverso *questionari* destinati ai soggetti destinatari della formazione. Le eventuali domande potranno riguardare le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI AFFIDAMENTI

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. In attuazione dell'art. 1, comma 17, della l. n. 190-2012, le stazioni appaltanti predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni possono inserire negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

L'A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di *clausole contrattuali* che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità. Nella determinazione si 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).”*.

Il Comune al momento aderisce al protocollo di legalità del 12 luglio 2005 denominato *“Carlo Alberto Dalla Chiesa”*.

L'attuazione della misura *de qua* risulta realizzata attraverso l'inserimento:

- negli atti relativi alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture della *clausola di salvaguardia* che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità predisposti dal Comune darà luogo all'esclusione dalla gara;
- nei corrispondenti contratti di appalto e/o concessione di una clausola di rinvio al patto/protocollo di integrità, il cui contenuto diventa parte integrante del contratto stesso, con la espressa previsione che la relativa violazione costituisce causa di risoluzione del contratto.

Nel corso della vigenza del presente PTPCT potrà essere valutata l'opportunità di disporre *controlli a campione* – con cadenza annuale – sull'effettivo inserimento della surrichiamata *clausola di salvaguardia* nei vari atti di affidamento delle commesse pubbliche, che vedano poi la relativa formalizzazione nella stipula di un contratto in forma pubblica amministrativa alla presenza del Segretario comunale in qualità di ufficiale rogante.

AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE E RAPPORTO CON LA SOCIETÀ CIVILE

Considerato che uno degli *obiettivi strategici* principali dell'azione di prevenzione della corruzione è quello dell'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e di fenomeni corruttivi, particolarmente importante appare il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza. In questo contesto, si collocano le azioni di sensibilizzazione volte a creare dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia, le quali possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "sommersi".

Considerato altresì che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con i cittadini/utenti, che sfoci in un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, le pubbliche amministrazioni valutano modalità, soluzioni organizzative e tempi per l'attivazione di canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno dell'amministrazione, anche in forma anonima, ed in modalità informale) di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione, anche valorizzando il ruolo degli uffici per la relazione con il pubblico (U.R.P.), quale rete organizzativa che opera come interfaccia comunicativa interno/esterno.

Una prima azione in tal senso consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente P.T.P.C. ed alle connesse misure.

In quest'ottica, si conferma l'attivazione di un *sistema di segnalazione dall'esterno* in ordine a condotte e/o comportamenti sintomatici di episodi o fenomeni corruttivi, all'interno del quale un ruolo chiave potrà essere svolto dall' U.R.P., che rappresenta per missione istituzionale la prima interfaccia con la cittadinanza. Potranno altresì essere organizzati *incontri annuali*, con i portatori di interesse e i rappresentanti delle categorie di utenti e cittadini, al fine di raccogliere ed implementare la strategia di prevenzione della corruzione messa a punto.

In particolare, si prevede di valutare l'organizzazione - nel primo anno di riferimento del nuovo P.T.P.C.T. - di un *incontro* avente ad oggetto la relativa presentazione ai dipendenti ed agli amministratori comunali, che possa prevedere la possibilità di aprire la partecipazione alla cittadinanza, ovvero una giornata tematica sui temi della integrità e della trasparenza.

COORDINAMENTO CON IL CICLO DELLE PERFORMANCE

In linea con quanto stabilito dalla l. n. 190 del 2012 e dal P.N.A. 2019 (pag. 29), e come peraltro confermato nel contesto dell'"*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*" di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 e ribadito nel PNA 2016 nonché da ultimo nell'"*Aggiornamento 2017 al PNA*", gli adempimenti, i compiti e le responsabilità di cui al presente P.T.P.C. devono essere coordinati con il cd. ciclo delle *performance*.

L'attuazione delle misure di prevenzione e delle azioni individuate nel presente PTPCT costituiscono *obiettivi strategici* ai fini del c.d. *piano delle performance* o altro atto equivalente.

Il *Piano della Performance* specifica invero chiaramente che la valutazione dei dirigenti (leggasi

Responsabili di settore) viene effettuata, non solo tenendo conto degli obiettivi operativi assegnati, ma altresì sulla base della corretta adozione delle misure individuate nel PTPCT.

A tal fine, l'O.I.V. (o organismo equivalente - in questo ente l'equivalente *Organismo di valutazione*), in sede di valutazione degli obiettivi di *performance* individuale, acquisisce da ciascun Responsabile di Settore:

a) apposita attestazione circa l'assolvimento da parte loro e di ogni altro dipendente appartenente al settore di riferimento, degli obblighi connessi al raggiungimento degli obiettivi di *performance* assegnati in chiave attuativa della strategia di prevenzione della corruzione delineata nel *piano* (corretta adozione delle misure individuate nel PTPCT).

b) apposita attestazione sull'inesistenza a carico o a proprio carico di una qualsiasi sanzione disciplinare definitivamente irrogata, nell'anno antecedente, in violazione al Codice di Comportamento integrativo in vigore presso l'Ente.

Il dipendente per il quale venga rilasciata una attestazione negativa in merito a quanto previsto dalla precedente lettera *a*), ovvero che abbia subito una sanzione disciplinare di cui alla lettera *b*), è escluso dalla attribuzione di ogni qualsiasi tipologia di trattamento accessorio connesso ai meccanismi/strumenti di premialità applicati presso l'Ente.

Nell'ultimo PEG approvato sono stati definiti come obiettivi prioritari di *performance* gli obiettivi indicati nel PTPCT in ordine alla *strategia di prevenzione della corruzione* ivi congegnata. Nel nuovo PEG saranno definiti come obiettivi prioritari di *performance* gli obiettivi indicati nel presente PTPCT e già definiti come *obiettivi strategici* nel DUP.

La verifica riguardante l'attuazione del Piano e la relativa *reportistica* in ordine al *monitoraggio* sulla attuazione delle misure di prevenzione ivi contemplate costituiscono elementi di verifica dello stato di attuazione degli *obiettivi di performance* ricollegati alla strategia di prevenzione della corruzione congegnata nel P.T.P.C.T..

Inoltre, al fine di meglio assicurare il coordinamento del P.T.P.C.T. con il ciclo della *performance*, è fatta riserva di valutare – nel corso del I anno di riferimento del presente piano - la revisione dell'attuale *sistema di valutazione e misurazione della performance*, inserendo appositi *indicatori e parametri* da prendere in considerazione per la valutazione, in grado di assicurare la coerenza tra gli obiettivi di *performance* organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel presente *Piano*, anche tenuto conto delle novità di cui al nuovo CCNL delle Funzioni Locali 2016/2018 sottoscritto il 21 maggio 2018.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

A supporto del perseguimento degli obiettivi del presente piano, è da considerare il sistema dei controlli interni che l'Ente ha dovuto approntare in attuazione del D.L. 10.10.2012 n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", poi convertito in Legge 213 del 7 dicembre 2012.

La norma ha stabilito che i controlli interni debbano essere organizzati, da ciascun ente, in osservanza al principio di separazione tra funzione di indirizzo e compiti di gestione. Per dare attuazione a tale disposizione, è stato approvato il Regolamento sui controlli interni con deliberazione di CC n. 03 del 09.01.2013.

In particolare, rilevante ai fini dell'analisi delle dinamiche e prassi amministrative in atto nell'Ente, è il controllo successivo sugli atti che si colloca a pieno titolo fra gli strumenti di supporto per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti per le finalità del presente piano.

MONITORAGGIO DEI TEMPI DI PROCEDIMENTO

Strumento particolarmente rilevante è quello relativo al monitoraggio dei termini del procedimento, che ai sensi dell'art. 1 comma 9 lett. d) della legge 190/2012 costituisce uno degli obiettivi del Piano.

Ai fini del monitoraggio dei termini di conclusione ciascun Responsabile di Settore dovrà effettuare l'indagine e trasmettere i risultati al RPCT.

ENTRATA IN VIGORE DEL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Il presente piano entra in vigore a seguito dell'esecutività della relativa delibera di approvazione da parte della Giunta Comunale.

Allegato A – Mappatura dei processi e catalogo dei rischi

Allegato B – Analisi dei rischi

Allegato C – Individuazione e programmazione delle misure

Allegato D parte I– Sezione operativa trasparenza

Allegato D parte II – Sezione operativa trasparenza