



COMUNE DI BELMONTE MEZZAGNO

Città Metropolitana di Palermo

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2022 - 2024

(articolo 1, commi 8 e 9, della L. 6-11-2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)

INDICE

PARTE I

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

- 1. Premesse. Contenuti generali
 - 1.1. PNA, PTPCT e principi generali
 - 1.2. Ambito oggettivo. La nozione di corruzione
 - 1.3. Ambito soggettivo
 - 1.4. Il Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza (RPCT)
 - 1.5. I compiti del RPCT
 - 1.6. Gli altri attori del sistema
 - 1.7. L'approvazione del PTPCT
 - 1.8. Obiettivi strategici
 - 1.9. PTPCT e *performance*
- 2. Analisi del contesto
 - 2.1. Analisi del contesto esterno
 - 2.2. Analisi del contesto interno
 - 2.2.1. La struttura organizzativa
 - 2.2.2. Funzioni e compiti della struttura
 - 2.3. La mappatura dei processi
- 3. Valutazione e trattamento del rischio
 - 3.1. Identificazione
 - 3.2. Analisi del rischio
 - 3.3. La ponderazione
 - 3.4. Trattamento del rischio
 - 3.4.1. Individuazione delle misure
 - 3.4.2. Programmazione delle misure

PARTE II

TRASPARENZA

4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

4.1. Trasparenza

4.2. Accesso civico e trasparenza

4.3. Trasparenza e *privacy*

4.4. Comunicazione

4.5. Modalità attuative - Organizzazione

4.6. Pubblicazione di dati ulteriori

5. Altri contenuti del PTPCT

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

5.2. Codice di comportamento

5.3. Criteri di rotazione del personale

5.4. Ricorso all'arbitrato

5.5. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

5.6. Attribuzione degli incarichi dirigenziali

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

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

5.9. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

5.10. Protocolli di legalità

5.11. Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni

5.12. Meccanismi di controllo delle decisioni e di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti. Controlli interni

5.13. Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere

- 5.14. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere
- 5.15. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- 5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT
- 5.17. Vigilanza su enti controllati e partecipati

ALLEGATI:

- A- Mappatura dei processi e catalogo dei rischi;
- B- Analisi dei rischi;
- C- Individuazione e programmazione delle misure;
- D- Misure di trasparenza

PARTE I

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. Premesse. Contenuti generali.

1.1 PNA, PTPCT e principi generali.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) è il documento di natura programmatica predisposto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), adottato dall'Organo di indirizzo, che si prefigge la finalità di fornire le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo all'interno dell'Amministrazione Comunale.

La legge 6 novembre 2012, n.190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, recentemente modificata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ha introdotto l'obbligo in capo a ciascuna amministrazione pubblica di attuare un'azione di pianificazione di respiro triennale per la prevenzione della corruzione, sulla base di indirizzi assunti da una Autorità Nazionale Anticorruzione.

Come ha puntualizzato il Consiglio di Stato, la legge n. 190 del 2012 prevede un sistema di tutela anticipata, che affianca il classico modello sanzionatorio imperniato su forme di tutela repressiva che, quindi, attengono ad un momento in cui il fenomeno della corruzione si è consumato.

La normativa anticorruzione, invece, si basa sul principio secondo il quale i fenomeni di corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche vanno affrontati e combattuti anche prima che i fenomeni corruttivi si siano consumati.

Quindi, l'ambito di individuazione della situazione di pericolo, legata ai fenomeni della corruzione, è stata anticipata dal piano dell'azione amministrativa al piano dell'organizzazione amministrativa (in tal senso cfr. CdS n. 667/2019).

Si deve rilevare che il sistema organico di prevenzione della corruzione, introdotto nel nostro ordinamento dalla Legge 190 del 6 novembre 2012, prevede l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

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

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

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre aggiornamenti.

Va in particolare evidenziato che la Civit - Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato in via definitiva, con delibera n.72/2013, il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica e condiviso in sede di Conferenza unificata nella seduta del 24/07/2013. Il decreto legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha ridisegnato l'ambito dei soggetti e dei ruoli della strategia anticorruzione a livello nazionale, incentrando nell'ANAC il sistema della regolazione e di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione ed attribuendo alla stessa il compito di predisporre il PNA ed i suoi aggiornamenti. L'ANAC, con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, ha proceduto all'aggiornamento del piano nazionale anticorruzione, per fornire un supporto operativo che consenta di apportare eventuali correzioni volte a migliorare l'efficacia complessiva dell'impianto a livello sistemico. Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e l'aggiornamento dell'ANAC permettono di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico e creano le premesse perché le amministrazioni possano redigere i loro piani triennali per la prevenzione della corruzione e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla legge 6/11/2012, n.190, a cominciare dall'individuazione di un responsabile anticorruzione, dal varo del Piano e l'aggiornamento annuale dello stesso, in quanto da considerarsi come un documento programmatico a scorrimento.

Con deliberazione n. 831 del 3/8/2016 l'ANAC, cui l'art. 19 del D.L. 24/6/2014 n. 90 ha trasferito interamente le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, sentiti il Comitato interministeriale istituito con d.p.c.m. del 16/1/2013 e la Conferenza unificata di cui all'art. 8, co. 1, del d.lgs. 28/8/1997 n. 281 e conclusa la procedura di consultazione pubblica che ha registrato 48 contributi e l'esito del coinvolgimento di 52 soggetti istituzionali nazionali e internazionali. Tale piano è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute in materia, in particolare con il D.lgs. 25/5/2016 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» che ha definitivamente chiarito la natura, i contenuti e il procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria, nonché al D.lgs. 18/4/2016 n. 50 sul Codice dei contratti pubblici e alla nuova disciplina delle società partecipate di cui al D.lgs. n. 175/2016.

Successivamente, nell'adunanza del 22 novembre 2017, l'ANAC con Delibera n. 1208 ha approvato in via definitiva l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione; con successiva Delibera n. 1074, dell'adunanza del 21 novembre 2018, l'ANAC ha approvato in via definitiva l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Va infine precisato che l'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la deliberazione n. 1064 del 13/11/2019, ha

approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2019.

Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT); a partire dal 2016, infatti, l'ANAC ha elaborato i PNA e i successivi aggiornamenti affiancando ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno. 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, pertanto, 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).

Come sottolineato nel PNA 2019, quindi, il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato".

A livello decentrato ogni amministrazione o ente definisce un PTPCT predisposto ogni anno entro il 31 gennaio. Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012).

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

Principi strategici:

- 1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo: l'organo di indirizzo politico amministrativo 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.
- 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 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. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione.
- 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.

Infine, si precisa che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (legge 190/2012, art. 1, comma 14). Tale previsione è confermata all'art. 1, comma 44 della legge n. 190/2012 secondo cui la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

Va per completezza osservato che, come si legge sul sito dell'ANAC, «il Consiglio di Anac, nella seduta del 21 luglio 2021, è intervenuto sul Piano Nazionale Anticorruzione. In considerazione delle profonde e sistematiche riforme che interessano i settori cruciali del Paese, e primi tra essi quello della prevenzione della corruzione e quello dei contratti pubblici, ha ritenuto per il momento di limitarsi, rispetto all'aggiornamento del PNA 2019-2021, a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del piano triennale. Le stesse vengono riportate nelle tabelle di seguito pubblicate, aggiornate alla data del 16 luglio 2021».

Va rilevato che il Piano si configura come uno strumento dinamico che pone in atto un processo ciclico ed in continuo divenire, nell'ambito del quale le strategie e le misure ideate per prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi vengono sviluppate o modificate a seconda delle risposte ottenute in fase di applicazione delle misure stesse. In tal modo si possono progressivamente mettere a punto strumenti di prevenzione e contrasto sempre più mirati e incisivi.

Con il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (di seguito anche Piano o P.T.P.C.T.), il Comune di Belmonte Mezzagno intende dare attuazione a quanto previsto dalla legge 06/11/2012 n.190, recante “Le disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione”, individuando le misure finalizzate a prevenire la corruzione e/o l'illegalità nello svolgimento dell'attività amministrativa. L'adozione del Piano costituisce, quindi, per l'Ente un'importante occasione per l'affermazione del “buon amministrare”.

Ne deriva che il Comune di Belmonte Mezzagno, mediante l'adozione del Piano Anticorruzione, intende continuare a conformare la sua organizzazione ad un modello che consenta la concreta applicazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'attività amministrativa.

In questo contesto, per quanto concerne la struttura complessiva del presente Piano, si conferma, in particolare, l'inserimento nel Piano di Prevenzione della Corruzione dell'allegato “Mappatura dei processi e catalogo dei rischi” (Allegato A), dell'allegato “Analisi dei rischi” (Allegato B), con gli indicatori di stima del livello di rischio, dell'allegato “Individuazione e programmazione delle misure” (Allegato C).

La revisione del Piano, per il triennio 2022-2024, concerne, quindi, le attività/procedimenti a rischio di cui alla mappatura e le relative misure di prevenzione.

Va evidenziato che, ravvisata la necessità di procedere alla riorganizzazione degli uffici e dei servizi per l'imminente collocamento in quiescenza, a far data dall'1/06/2022, del Responsabile del Servizio VI, la macrostruttura dell'Ente è stata, da ultimo, modificata con la deliberazione di Giunta Comunale n. 25 del 25

maggio 2022 avente per oggetto "Approvazione nuova organizzazione degli Uffici e dei Servizi" Modifica allegati D e H del Regolamento Comunale sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi".

Si è così proceduto ad un parziale adeguamento di ruoli e responsabilità del PTPCT alla vigente macrostruttura dell'Ente.

Ad un ulteriore aggiornamento si potrà procedere, in conseguenza di una eventuale riorganizzazione dell'Ente e, dunque, della revisione della relativa macrostruttura.

In particolare, sembra opportuno precisare che le misure di prevenzione della corruzione e gli obblighi in materia di trasparenza devono tenere necessariamente conto dell'assetto organizzativo dell'Ente. Ne deriva che, a seguito di un eventuale processo di riorganizzazione dell'Ente, le disposizioni del presente Piano dovranno essere riferite al nuovo assetto organizzativo e si procederà, qualora la situazione lo dovesse richiedere, ad un successivo aggiornamento del Documento per garantirne il pieno adeguamento e la conformità al mutato contesto interno.

1.2 Ambito oggettivo. La nozione di corruzione

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia così come definita dall'ANAC.

La legge n. 190/2012 non contiene una definizione di "corruzione"; va tuttavia rilevato che da alcune norme e dall'impianto complessivo della legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal legislatore.

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

Tale precisazione è fondamentale per la lettura e per la piena comprensione del Piano; infatti, i comportamenti e le azioni che sono prese in considerazione e valutate compongono una casistica molto più ampia delle fattispecie penali individuate e disciplinate nel Codice penale, che si occupa dei delitti contro la pubblica amministrazione. Tale casistica comprende condotte e situazioni che, a prescindere dalla possibile rilevanza penale, sono fattispecie riconducibili ad un cattivo esercizio delle funzioni pubbliche per fini privati, definite come *maladministration*, secondo una locuzione ormai entrata nel lessico giuridico-contabile.

Al termine "corruzione" è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento

dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

La stessa Autorità Nazionale Anticorruzione, in sede di P.N.A. 2019, ha chiarito, tra l'altro, il concetto stesso di corruzione, evidenziando che sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in 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.

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

Il collegamento tra le disposizioni della legge 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai successivi interventi del legislatore sulla legge 190/2012, in particolare nell'art. 1, co 8-*bis* della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategica gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

1.3 Ambito soggettivo

Come precisato nel PNA 2019, le disposizioni concernenti le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, comma 2-*bis*, della legge 190/2012 e nell'art. 2-*bis* del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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

Per l'esatta individuazione dell'ambito soggettivo, l'ANAC ha dato indicazioni con la deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 ("Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016") e con la deliberazione n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

Nelle citate deliberazioni sono stati approfonditi profili attinenti all'ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

(RPCT) e alla predisposizione dei PTPCT, ovvero all'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del modello 231 per gli enti di diritto privato.

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

Nelle deliberazioni nn. 1310 e 1134, l'ANAC ha espresso l'avviso che la compatibilità non vada esaminata per ogni singolo ente, bensì in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria. In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

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

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

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

nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);

pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività (in "Amministrazione trasparente");

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

1.4 Il Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza del Comune di Belmonte Mezzagno è il Dott. Benedetto Mangiapane, in qualità di Segretario Comunale, giusta Determinazione Sindacale n. 2 del 13/01/2021.

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

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

1) ha riunito in un solo soggetto l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;

2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

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

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

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

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

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

Il PNA 2016 prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all’interlocuzione con gli uffici, occorra “valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell’ufficio procedimenti disciplinari”.

L’ANAC, nel PNA 2019, ha osservato che da un lato, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190/2012 il legislatore sembra suggerire l’inopportunità del contemporaneo svolgimento di entrambe le funzioni. Infatti, secondo quanto previsto all’art. 1, co. 7 della l. 190/2012 il RPCT indica «*agli uffici competenti all’esercizio dell’azione disciplinare*» (quindi ad altri da sé) i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Dall’altro lato, la situazione strutturale di alcune amministrazioni induce a considerare anche soluzioni alternative. È infatti emerso, nel corso dell’attività consultiva svolta dall’Autorità, che, in taluni casi, tenere distinte le figure del RPCT e del responsabile UPD può risultare inapplicabile in ragione del peculiare assetto giuridico e/o organizzativo ovvero in ragione delle ridotte dimensioni di alcune amministrazioni che obbligano ad una diversa soluzione.

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

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

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

il responsabile sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata", per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere;

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

Quindi, a parere dell'Autorità, per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici. Questa struttura, che potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo, può, in una necessaria logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, ai controlli interni, alle strutture di *audit*, alle strutture che curano la predisposizione del Piano della *performance*).

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

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

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

è destinatario delle istanze di accesso civico "semplice" (art. 5, comma 1, D.lgs. n. 33/2013);

con riferimento all'accesso civico generalizzato (art. 5, comma 2, D.lgs. n. 33/2013) riceve e tratta le richieste di riesame in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta (art. 5, comma 7, D.lgs. n. 33/2013).

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

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

Il PNA 2019 rammenta che l'art. 8 del D.P.R. 62/2013 prevede un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

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

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

la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento

dell'attività di controllo di sua competenza;

che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

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

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

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

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

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

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

Il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali (FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico): “In linea di principio, è quindi ragionevole che negli enti pubblici di grandi dimensioni, con trattamenti di dati personali di particolare complessità e sensibilità, non vengano assegnate al RPD ulteriori responsabilità (si pensi, ad esempio, alle amministrazioni centrali, alle agenzie, agli istituti previdenziali, nonché alle regioni e alle ASL). In tale quadro, ad esempio, avuto riguardo, caso per caso, alla specifica struttura organizzativa, alla dimensione e alle attività del singolo titolare o responsabile, l'attribuzione delle funzioni di RPD al responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, potrebbe rischiare di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività dello svolgimento dei compiti che il RPD attribuisce al RPD”.

Il Segretario Generale di questo Comune, in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e

della Trasparenza, si potrà anche avvalere del supporto dell'Ufficio Anticorruzione e/o Unità organizzativa a supporto e/o di un Gruppo di lavoro che fossero eventualmente istituiti.

1.5 I compiti del RPCT

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

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

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

comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);

propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10, lettera a) legge 190/2012);

definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);

individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);

d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10, lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale";

referisce 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 PTPCT (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21; PNA 2019);

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

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

Si deve sottolineare che il legislatore ha assegnato al RPCT il compito di svolgere all’interno di ogni ente “stabilmente un’attività di controllo sull’adempimento da parte dell’amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all’organo di indirizzo politico, all’Organismo indipendente di valutazione (OIV), all’Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all’ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione” (art. 43, comma 1, d.lgs. 33/2013).

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

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

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

Il RPCT è tenuto a riscontrare la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento, fornendo notizie sul risultato dell’attività di controllo svolta sulla corretta attuazione, da parte dell’amministrazione, degli obblighi di pubblicazione.

1.6 Gli altri attori del sistema

Come precisato nell'allegato 1 al PNA 2019 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", la vigente disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

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

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

L'organo di indirizzo politico deve:

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

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

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

sulla forma);

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

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

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

Va rilevato che

- con deliberazione di Giunta Municipale n. 23 del 15/03/2018 è stata deliberata l'istituzione del Nucleo di Valutazione quale organismo di valutazione della *performance* nel Comune di Belmonte Mezzagno;
- con Determinazione sindacale n. 20 del 27/07/2018 è stato nominato Componente Unico del Nucleo di Valutazione il Dott. Pasquale Moncada.

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

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

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

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

In generale, si cercherà un maggiore coinvolgimento del personale dipendente in termini di partecipazione al procedimento finalizzato alla mappatura delle attività a rischio e di intervento nell'ambito del processo di definizione e di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

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

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

I Referenti collaborano con il Responsabile per l'applicazione puntuale del Piano. Ai sensi dell'art. 16, co. 1

lett. 1-bis, 1-ter e 1-quater D.lgs. n. 165/2001, è compito dei referenti:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio a cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione;
- formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.

Il Responsabile si avvale dei Referenti sui quali ricade, inoltre, l'obbligo di monitorare le attività svolte negli uffici cui sono preposti, esposte al rischio corruzione e di assumere i provvedimenti utili a prevenire i fenomeni corruttivi.

I Referenti altresì:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile affinché questi abbia elementi di valutazione e di riscontro sull'intera struttura organizzativa, sull'attività del Comune e sulle condotte assunte dal personale;
- osservano e fanno osservare le misure contenute nel Piano ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. n. 190/2012;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti;
- assicurano che siano scongiurate ipotesi di conflitto di interesse;
- partecipano con il Responsabile della prevenzione della corruzione alla definizione del piano di formazione ed all'individuazione dei dipendenti cui sono destinate le azioni formative.

In virtù dell'art. 16 del D.lgs. n. 165/2001, in uno con le disposizioni di cui alla Legge n. 190/2012, il Responsabile della Prevenzione della corruzione individua nella figura del Responsabile di Servizio il referente che provvederà, relativamente alla propria struttura, al monitoraggio delle attività esposte al rischio di corruzione e all'adozione di provvedimenti atti a prevenire i fenomeni corruttivi.

I referenti curano la tempestiva comunicazione delle informazioni nei confronti del Responsabile.

Va, in particolare, sottolineato che, a supporto dell'attività di competenza del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, operano i Responsabili di Servizio titolari di posizione organizzativa, in qualità di Referenti del Segretario Generale.

I Referenti per l'attuazione e il monitoraggio del Piano Anticorruzione sono, come già precisato, i Responsabili dei singoli Servizi che ad oggi corrispondono ai seguenti nominativi:

- SERVIZIO I - SERVIZI ALLA PERSONA
RESPONSABILE DOTT.SSA V. MIGLIORE
- SERVIZIO II - SERVIZIO ECONOMICO-FINANZIARIO, PERSONALE, AFFARI GENERALI
RESPONSABILE DOTT.SSA P. MAIDA

- SERVIZIO III - ENTRATE COMUNALI
RESPONSABILE GEOM. G. DI LIBERTO
- SERVIZIO IV - ATTIVITA' ECONOMICHE E SERVIZI DEMOGRAFICI
RESPONSABILE DOTT. V. BISCONTI
- SERVIZIO V - GOVERNO DEL TERRITORIO
RESPONSABILE ARCH. A. BUTTACAVOLI
- CORPO DI POLIZIA MUNICIPALE
RESPONSABILE COM. G. MIGLIORE

Il Responsabile di Servizio, a sua volta, può individuare, all'interno della propria struttura, il personale che lo collaborerà all'esercizio delle suddette funzioni. La relativa designazione deve essere comunicata al Responsabile della Prevenzione della corruzione.

L'Ufficio per i procedimenti disciplinari (U.P.D.) riveste un ruolo importante nell'attuazione della strategia di prevenzione decisa a livello locale, in quanto un efficace sistema disciplinare rappresenta la base inderogabile di tutti i sistemi di gestione del rischio (cfr. art. 6, comma 2, lett. e) del d.lgs. 231/2001).

Tutti i collaboratori che intrattengono, a qualsiasi titolo, rapporti con l'Ente sono tenuti ad osservare le misure contenute nel presente Piano e a segnalare eventuali situazioni di illecito.

L'individuazione del R.A.S.A. è intesa dal P.N.A. come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Si precisa che, con Determinazione del Sindaco n. 13 del 31/01/2018, è stato nominato Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) il Responsabile del Servizio IV, Dott. Vincenzo Bisconti.

1.7 L'approvazione del PTPCT

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

Il RPCT elabora e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

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

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

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).

Va rilevato che il D. L. n 36 del 30/04/2022 ha ritenuto che le amministrazioni, tenute all'adozione del Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), possono prorogare al 30 giugno la pianificazione del suddetto Piano.

Si deve sottolineare che, con comunicato del 2/05/2022 del Presidente dell'ANAC è stato chiarito che le amministrazioni tenute alla adozione del PIAO che non abbiano ancora approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022/2024, potranno deliberare la proroga della durata del PTPCT 2021/2023 qualora ritengano le previsioni ivi contenute ancora attuali ed efficaci, anche tenuto conto dell'eventuale impegno in progetti legati all'attuazione del PNRR.

Nello specifico, va puntualizzato che, al fine di favorire il coinvolgimento degli attori esterni e interni (c.d. *Stakeholders*) nella predisposizione del presente Piano il 10/01/2022 è stato pubblicato un Avviso - prot. n. 126 del 10/01/2022, - Albo n. 6 del 10/01/2022, unitamente al modulo per la presentazione di eventuali proposte/osservazioni, sul sito istituzionale dell'Ente ed all'albo per permettere ai soggetti interessati di presentare osservazioni e proposte entro il termine del 25/01/2022; a seguito del predetto avviso non sono pervenute proposte in merito all'aggiornamento del PTPCT.

Va rimarcato che, già con nota prot. n. 12582 del 20/08/2021, sono state trasmesse ai componenti della Giunta Comunale la bozza dell'allegato "Mappatura dei processi e catalogo dei rischi" (Allegato A), la bozza dell'allegato "Analisi dei rischi" (Allegato B), con gli indicatori di stima del livello di rischio, la bozza dell'allegato "Individuazione e programmazione delle misure" (Allegato C).

Va rilevato che il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC.

La trasmissione è svolta attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

Il PTPCT, infine, è pubblicato sul sito web istituzionale del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente". I piani devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

1.8 Obiettivi strategici

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, novellato dal d.lgs. 97/2016, prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico - gestionale e del 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. Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire.

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

Si deve osservare che anche nel PNA 2019 si rammenta che già l'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 97/2016, stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza

costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione e che esso deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali.

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, novellato 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."

Secondo l'ANAC, gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali: il piano della performance; il documento unico di programmazione (DUP) (cfr. PNA 2016).

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

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

Si deve preliminarmente evidenziare che, per quanto concerne "Prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nell'Amministrazione", l'obiettivo in esame costituisce la base e, sostanzialmente, il contenuto del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2022-2024, quale strumento con cui continuare ad assicurare l'integrità dell'azione amministrativa del Comune di Belmonte Mezzagno. La presente versione del Piano si pone quale primario obiettivo strategico che investe l'intera struttura organizzativa e tutti i processi decisionali dell'Ente, attraverso l'elaborazione e l'attuazione delle misure di prevenzione indicate nel Piano medesimo.

L'attuazione del principio della trasparenza rientra negli indirizzi generali ed obiettivi strategici 2022-2024. La trasparenza è inoltre correlata strettamente agli strumenti di programmazione generale dell'ente e direttamente alla performance dell'Ente e al raggiungimento degli specifici obiettivi in materia definiti nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*.

In questo contesto va sottolineato che l'Amministrazione ritiene che la trasparenza dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla Legge 190/2012; pertanto intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

1. la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
2. il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal D.lgs. 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici;

b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

In particolare, va rilevato che questa Amministrazione si impegna a garantire un adeguato livello di trasparenza dell'attività amministrativa, anche attraverso la previsione di soluzioni organizzative che siano idonee ad assicurare il pieno adempimento degli obblighi di legge, nella consapevolezza che il rispetto del principio di pubblicità è funzionale, tra l'altro, alla repressione di fenomeni corruttivi e che la trasparenza, quale fondamentale misura di prevenzione della corruzione, è, per ciò stesso, strumentale alla promozione dell'integrità ed allo sviluppo della cultura della legalità. L'obiettivo di livello generale che il Comune di Belmonte Mezzagno si prefigge in tema in tema di trasparenza e integrità è costituito dalla implementazione della circolazione delle informazioni, sia all'interno della organizzazione, tra i Servizi in cui si articola la macro organizzazione dell'Ente, che all'esterno nei rapporti tra Comune e Cittadini, nella convinzione che ciò contribuisca alla diffusione della cultura della legalità, in un'ottica di prevenzione e contrasto della corruzione.

Vanno ancora indicati:

- l'implementazione dell'informatizzazione del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente": nel corso del triennio l'Ente si propone di raggiungere la maggiore implementazione possibile dei flussi automatizzati di dati alle sezioni di Amministrazione Trasparente, compatibilmente con le disponibilità di risorse finanziarie da potere investire in merito;
- l'incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra i dipendenti, anche in sinergia con altre Amministrazioni Locali;
- la definizione delle azioni relative al monitoraggio, con l'indicazione delle azioni, dei tempi, dei ruoli e delle informazioni da rendere al Responsabile della prevenzione della corruzione (reportistica): il Segretario Generale - RPCT si riserva di adottare apposita Direttiva in merito.

1.9 PTPCT e *performance*

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

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione. In particolare, l'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della *performance* è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

L'art. 1 comma 8 della legge 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione

della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario agli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

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

A norma dell'art. 169, comma 3-*bis*, del TUEL, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG.

Al fine di assicurare il coordinamento del Piano con gli altri strumenti di programmazione si provvederà, appena possibile nel rispetto della normativa vigente:

- ad inserire nel Documento Unico di Programmazione (DUP) gli obiettivi di medio-lungo periodo di implementazione delle misure di prevenzione della corruzione;
- ad inserire nel piano esecutivo di gestione (PEG), da approvare alla luce del nuovo sistema di programmazione delineato dal D.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., il piano dettagliato degli obiettivi ed il piano della performance ai sensi del comma 3-*bis* dell'art. 169 del TUEL.

Le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza costituiscono obiettivi strategici ai fini della definizione del PEG.

2. 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).

2.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

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

Da un punto di vista operativo, l'analisi è riconducibile sostanzialmente a 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, è opportuno che l'amministrazione utilizzi dati e informazioni sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.) che di tipo "soggettivo", relativi alla percezione del fenomeno

corruttivo da parte degli *stakeholder*.

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

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

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

Riguardo alle fonti interne, l'amministrazione può utilizzare interviste con l'organo di indirizzo o con i responsabili delle strutture; segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o altre modalità; 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.

Ai fini dell'analisi di contesto i Responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle Relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Particolarmente utili, inoltre, ai fini dell'analisi del contesto esterno sono risultate le Relazioni del Procuratore Regionale della Corte dei Conti e del Presidente della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario.

A quest'ultimo riguardo va innanzitutto richiamata la Relazione della Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei Conti -Relazione del Procuratore Gianluca Albo- presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021. Nella Relazione in esame si evidenzia, tra l'altro, che l'analisi degli interventi normativi succedutisi negli anni, in alcuni casi con spunti efficaci (c.d. norme di anticorruzione sostanziale), più sovente con norme asistematiche e/o di difficile applicazione (c.d. norme di anticorruzione formale), conduce al riconoscimento ordinamentale di una nozione allargata di corruzione estesa oltre l'ambito penalistico per comprendere tutti i fenomeni di *mala gestio* e spreco di risorse pubbliche.

Il pubblico ministero contabile quale organo anticorruzione a tutela della finanza pubblica contro la *mala gestio* diviene, quindi, parte integrante di un più ampio sistema di contrasto integrato alla corruzione.

Interessanti si rivelano, inoltre, le riflessioni sul sistema anticorruzione in Sicilia nel periodo pandemico. Su un piano più generale e sistematico, va osservato che la gestione delle ingentissime risorse per il ristoro pandemico e la ripresa post pandemica -si afferma- esigono non solo un'azione repressiva a valle della gestione e, quindi, in seguito all'accertamento della distrazione delle risorse, ma, prima ancora, adeguati meccanismi di monitoraggio sull'affidamento e sul primo impiego delle risorse, onde scongiurare e in tempo neutralizzare l'effetto illecito di interposizioni soggettive (cc.dd. teste di legno) e/o oggettive (risorse

strumentali o finanziarie fittizie) operanti in linea con consolidati meccanismi distrattivi.

È evidente che la prevenzione a monte assuma un ruolo determinante rispetto alla repressione a valle.

Nella relazione in esame si sottolinea poi che per un efficiente funzionamento del sistema anticorruzione integrato, alla prevenzione finanziaria delle Forze di polizia deve associarsi la prevenzione (*recte*: la cultura della prevenzione) degli organi di indirizzo politico e amministrativi coinvolti nei flussi di gestione delle risorse. Ciò non vuol dire, ovviamente, auspicare un clima di polizia tra chi gestisce le risorse, bensì sollecitare una sensibilità di settore che consenta agli operatori di andare oltre la mera regolarità procedimentale per cogliere, tramite un sistema incrociato di controlli, gli indicatori del pericolo di distrazione di un finanziamento o, peggio, di una linea di finanziamento ed evitare che un modello standard di elusione illecita si scopra solo a valle, cioè a distrazione avvenuta.

Con la prevenzione amministrativa bisogna anticipare il momento di individuazione della condotta distrattiva al momento di individuazione dell'intento distrattivo, onde bloccare le risorse e tenerle indenni da una fruizione illecita.

Il sistema integrato di contrasto alla corruzione esige, quindi, una sinergia tra Magistratura, Forze di polizia e Amministrazione a tutti i livelli, non solo repressivo ma anche e soprattutto preventivo.

A tale proposito va rilevato che nella Relazione del Procuratore ad interim Gianluca Albo- presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, si sottolinea, tra l'altro, che l'effettività della tutela dell'Erario, come già illustrato nella relazione dello scorso anno, è stata pensata in un sistema integrato di contrasto alla corruzione e teleologicamente orientato alla massima sinergia tra Magistratura, Forze di polizia e Amministrazione a tutti i livelli, non solo repressivo ma anche e soprattutto preventivo, per creare una vera e propria rete territoriale di *link di legalità*.

In questo contesto sembra opportuno richiamare, inoltre, la Relazione del Procuratore Gianluca Albo- in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020. E' interessante notare, infatti, che nella Relazione in oggetto si sottolinea, tra l'altro, che in un'ottica di evoluzione culturale nel contrasto alla corruzione bisogna concentrarsi e riflettere sulle tecniche di mimetizzazione dell'illecito sapientemente utilizzate da amministratori e burocrati infedeli per distrarre risorse mediante un procedimento amministrativo, spesso, formalmente ineccepibile. A titolo meramente esemplificativo degli indici sintomatici di criticità funzionali, si pensi: al ricorso strumentale a pareri legali e/o tecnici, al richiamo suggestivo di giurisprudenza inconferente, alla predisposizione di regolamentazione interna compiacente, alla interpretazione di leggi e/o norme di settore strumentali ad un effetto finale illecito, alla (apparente) rigidità nella valutazione degli interessi dei controinteressati strumentale al ribaltamento giudiziale della statuizione amministrativa, al ricorso a richiami *per relationem* di atti complessi o incomprensibili, al ricorso a contenziosi di comodo per assicurare l'effetto finale illecito, alle difese passive o strumentali innanzi al giudice amministrativo od al giudice del lavoro per ottenere l'affermazione di principi idonei a (tentare di) giustificare *ex post* l'atto illecito già contestato in sede penale e/o contabile in fattispecie analoga o collegata, alla valorizzazione, per giustificare l'effetto finale illecito, di atti di controllo intervenuti nel medesimo procedimento o in procedimenti analoghi. Sarebbe un grave errore culturale -si chiarisce- individuare nell'azione giudiziaria

l'unico pilastro ordinamentale anticorruzione. L'intervento del pubblico ministero, sia ordinario che contabile, sulla Pubblica Amministrazione non può avere una connotazione ispettiva generale ma è condizionato dal verificarsi di una condotta illecita su cui investigare e conseguentemente ha una natura "repressiva" ed eventuale.

È, invece, l'intervento della Pubblica Amministrazione al suo interno che deve essere sistematico e credibile su un piano di prevenzione reale e convinto contrasto alla *mala gestio*, al di là degli adempimenti formali pensati dal legislatore (si pensi ai vari livelli di piano anticorruzione).

L'Amministrazione non può essere vittima di se stessa per buonismo e reciproca, complice, comprensione tra organi di indirizzo politico e organi di gestione, e non può reagire alla corruzione e alla *mala gestio* affidandosi alla retorica di stile o confidando nell'intervento giudiziario per deresponsabilizzarsi.

Il sistema moderno di contrasto alla corruzione si fonda su un sistema integrato di tutele ove la tutela giudiziaria è solo eventuale rispetto alla tutela principale affidata all'Amministrazione medesima tenuta non solo ad autotutelarsi per evitare i fenomeni di *mala gestio* ma, ove accertati, a creare immediata soluzione di continuità.

Purtroppo, in Sicilia si è ben lontani da una presa di coscienza del ruolo primario affidato alla stessa Amministrazione nel contrasto alla corruzione; la tendenza delle amministrazioni è di rimuovere l'obbligo anticorruzione concreto preferendo, sovente, l'anticorruzione di facciata, quest'ultima affidata alla convegnistica di settore, dichiarazioni di intenti e sterili invettive intrise di logica gattopardesca.

In questo quadro va altresì rilevato che nella Relazione del Procuratore Gianluca Albo- in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019- si evidenzia, tra l'altro, che in un'ottica "giuscontabilistica" la corruzione altro non è che la violazione del principio di economicità nell'azione amministrativa e delle, spesso, connesse violazioni dei principi di efficienza, efficacia e trasparenza, tutti diretta emanazione dell'articolo 97 della Carta costituzionale, e tutti unitariamente sintetizzabili nel principio di sana gestione finanziaria.

Sembra opportuno infine richiamare la Relazione del Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei Conti, Vincenzo Lo Presti, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021. Nella Relazione in esame, per quanto concerne la giurisprudenza della Sezione in materia di responsabilità amministrativa, nel sottolineare che le questioni esaminate dalla Sezione hanno avuto ad oggetto illeciti erariali, si afferma, tra l'altro, che i casi dedotti in giudizio, pur avendo ciascuno di essi caratteri peculiari per il multiforme atteggiarsi delle condotte antigiuridiche poste in essere in violazione di obblighi di servizio, vengono scrutinati con riferimento a due fondamentali canoni comportamentali che caratterizzano l'agire pubblico:

- **il primo**, impone all'agente pubblico l'obbligo di fedeltà, ossia il dovere di adempiere con disciplina ed onore alle funzioni svolte;
- **il secondo**, configura l'obbligo di informare l'azione amministrativa al principio di legalità, che impone il rispetto delle leggi che stabiliscono i compiti e gli obiettivi per la realizzazione dell'interesse pubblico, al principio di buon andamento, che prescrive l'erogazione di servizi efficienti e rispondenti ad un criterio di

economicità e, infine, al principio di imparzialità, che non tollera favoritismi e discriminazioni nello svolgimento delle funzioni (cfr., sul punto, anche la Relazione del Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei Conti, Vincenzo Lo Presti, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022).

In questo quadro si rivelano, inoltre, molto interessanti le considerazioni svolte nella Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, I semestre 2021. In tale relazione si sottolinea, tra l'altro, che il capitolo 3 illustra la *criminalità organizzata siciliana* per la quale sostanzialmente si confermano anche nel semestre in trattazione le dinamiche operative e gli assetti strutturali in base ai quali *famiglie* di *cosa nostra* coesistono e talvolta stringono alleanze finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi criminali con altre organizzazioni dai contorni più fluidi, meno gerarchizzate, ma ugualmente aggressive. Se nelle province occidentali della Sicilia sembra riscontrarsi nei sodalizi mafiosi una certa carenza di soggetti di vertice dotati di duratura autorevolezza e una certa difficoltà nel far emergere *leadership* riconosciute, nella parte orientale e centrale dell'Isola gli assetti delle consorterie, pur in presenza di alleanze mutevoli, sembrerebbero più definiti. Per quanto riguarda, in particolare, la Provincia di Palermo la relazione in esame sottolinea che le inchieste giudiziarie se da un lato confermano come la struttura di *cosa nostra* sia rimasta perlopiù immutata nel tempo sotto l'aspetto dei ruoli e delle articolazioni territoriali dall'altro evidenziano l'assenza di un'egemonia indiscussa promanante da una sola *famiglia* o da un solo gruppo criminale. Le attività investigative concluse nel semestre -si rileva- danno comunque conferma dell'attività e della resilienza delle consorterie le cui articolazioni seppure oggetto di una continua e dura repressione giudiziaria seguitano ad incidere sul territorio in tutti gli ambiti criminosi di interesse reinvestendo a fini di riciclaggio le ricchezze illecitamente accumulate in attività economiche, anche al di fuori dello stretto, nonché infiltrando le pubbliche amministrazioni locali. Minimale invece continua ad essere il ricorso alla violenza da parte delle organizzazioni mafiose presenti sul territorio.

Riguardo all'architettura della realtà mafiosa non risultano variazioni in quanto la città di Palermo continua a essere suddivisa in 8 *mandamenti*, composti da 33 *famiglie* e la provincia ancora strutturata in 7 *mandamenti*, composti da 49 *famiglie*.

Si osserva, inoltre, che in riferimento all'aggiudicazione irregolare di gare e appalti per la realizzazione di opere pubbliche attraverso la leva della corruzione i sodalizi continuerebbero a consolidare una rete di relazioni utilitaristiche volte ad infiltrare le amministrazioni locali per agevolare le assegnazioni di lavori e forniture di servizi garantendosi in definitiva sia il controllo del territorio, sia l'ampliamento del consenso sociale anche mediante il compiacente aiuto di professionisti e pubblici funzionari infedeli che vanno ad alimentare la cd "area grigia".

Va poi rilevato che, nella Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, II semestre 2020, si annota, tra l'altro, che, per quanto concerne la Provincia di Palermo, *Cosa nostra* palermitana continua a esprimere una forte capacità di controllo del territorio e di infiltrazione dell'imprenditoria, della finanza e degli apparati politico-

amministrativi. Nonostante le fibrillazioni degli ultimi anni essa si conferma come un'organizzazione verticistica e tendenzialmente unitaria, capace di riorganizzare i propri ranghi nonostante la continua azione di contrasto. In questo quadro va rammentato che, nella Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, I semestre 2020, si evidenzia, tra l'altro, che il capitolo 3 è dedicato alla "*criminalità organizzata siciliana*", per la quale si conferma la tendenza segnalata anche nei semestri precedenti di un rafforzamento dei rapporti tra esponenti di alcune *famiglie* storiche di *cosa nostra* palermitana, i cosiddetti "*scappati*", con *La cosa nostra* americana. Si sottolinea, inoltre, che la struttura delle organizzazioni malavitose nel territorio siciliano risulta eterogenea evidenziando nella parte occidentale dell'isola "*famiglie*" più rigidamente strutturate ed ancorate al territorio di riferimento, mentre in quella centro-orientale sodalizi dai contorni più fluidi e flessibili. Tuttavia, la pervasività della criminalità mafiosa appare su tutta la Regione ugualmente aggressiva. *Cosa nostra* continua a presentarsi, nell'area occidentale della Sicilia, come un'organizzazione verticistica, coordinata e strutturata in *famiglie* raggruppate in *mandamenti* anche se impossibilitata a ricostituire un organismo di vertice deputato alla regolazione delle questioni più complesse e delicate. Le articolazioni di *cosa nostra* continuano a manifestare la propensione, da un lato, a rinsaldare i contatti tra le *famiglie* dell'isola, dall'altro, a recuperare con maggiore efficacia i rapporti con le proprie storiche propaggini all'estero. Recenti sono, in particolare, le evidenze di una significativa rivitalizzazione dei contatti con le *famiglie* d'oltreoceano, che sono emerse con riferimento alle dinamiche sia palermitane sia agrigentine.

Occorre anche sottolineare che la *criminalità mafiosa siciliana*, e *cosa nostra* in particolare, pur essendo stata duramente colpita dall'attività di contrasto, ha dimostrato di possedere una straordinaria capacità di resilienza e ricostituzione dei ranghi e dell'operatività garantendo notevoli doti di flessibilità e adattamento. Considerazioni particolarmente significative -si annota- sono, poi, quelle espresse sulle dinamiche del Capoluogo regionale da parte del Procuratore Distrettuale Antimafia di Palermo, Francesco LO VOI, il quale ha evidenziato che "...Le costanti e pressanti attività cautelari e processuali hanno generato, probabilmente, la più grave crisi mai attraversata nella sua storia dalla *cosa nostra* palermitana con riferimento alla mafia territoriale/militare... Tuttavia, l'associazione di tipo mafioso di cui trattasi continua a manifestare un'elevatissima resilienza ed una ostinata volontà di riorganizzarsi subito dopo ogni attività cautelare..., per quanto incisiva e di vaste proporzioni la stessa sia stata". Si evidenzia, inoltre, che i cardini intorno ai quali ruotano le attività criminali sono sempre i medesimi nel dettaglio, estorsioni ed usura, narcotraffico e gestione dello spaccio di stupefacenti, controllo del gioco d'azzardo legale ed illegale, inquinamento dell'economia dei territori, soprattutto nei settori dell'edilizia, del movimento terra, dell'approvvigionamento dei materiali inerti, dello smaltimento dei rifiuti, della produzione dell'energia, dei trasporti e dell'agricoltura. Spesso ciò si realizza attraverso l'infiltrazione o il condizionamento degli Enti locali, anche avvalendosi della complicità di politici e funzionari corrotti. In tale quadro -si rileva- si sono innestati, nel periodo in esame, gli effetti della grave crisi pandemica. Quest'ultima è consistita in uno *shock* improvviso che ha visto corrispondere al blocco di molte attività economiche nel territorio il conseguente crollo della domanda di beni e servizi, nazionali ed esteri. Occorre, infatti, tenere conto del fatto che, nel periodo in

esame, ha continuato a manifestarsi una spiccata propensione a pervadere il tessuto socio-economico e i locali apparati politico-amministrativi. Laddove non riesce l'infiltrazione, *cosa nostra* preferisce ricorrere alla corruzione. Le consorterie esercitano, infatti, la propria azione soprattutto attraverso rapporti opachi con le pubbliche amministrazioni. Come accennato la corruzione costituisce un fenomeno diffuso anche al di fuori di palesi influenze mafiose. Nel semestre infatti sono state individuate in seno alla pubblica amministrazione, gravi forme di corruzione correlate all'esistenza di "un'imprenditoria rapace".

In conclusione, il fenomeno mafioso, in continua evoluzione e adattamento alle mutate condizioni sociali e territoriali, si presenta come un sistema i cui componenti hanno acquisito la consapevolezza che azioni di eclatante violenza costituiscono l'*extrema ratio* del loro agire criminale, ragion per cui vanno sostituite, finché possibile, con forme più subdole di intimidazione e corruzione. In un tale quadro è verosimile che le consorterie mafiose dell'isola cerchino di evitare contrasti violenti continuando a ricercare un "equilibrio" tra le organizzazioni allo scopo di trarre il massimo vantaggio da una situazione, com'è quella attuale, che prospetta ampi margini di inserimento per la criminalità organizzata che utilizza il suo tradizionale *welfare* di prossimità avvalendosi delle sue ricchezze e, tuttavia se necessario, ricorrendo alla forza intimidatrice o violenta per impossessarsi delle attività economiche nella fase di riavvio e di ricostruzione.

Per quanto più interessa in questa sede va evidenziato che, nella Relazione in esame, si segnala che il 10 gennaio 2019, nelle campagne di Belmonte Mezzagno (PA) è stato assassinato il genero di un boss locale, ucciso nel 1994; l'8 maggio 2019, sempre in agro del comune di Belmonte Mezzagno (PA), veniva assassinato un commercialista, cugino del locale capo-mafia, divenuto qualche tempo prima collaboratore di giustizia; il 2 dicembre 2019, ancora in agro del comune di Belmonte Mezzagno (PA), si è verificato il tentato omicidio, a colpi d'arma da fuoco, di un geometra, risultato saltuariamente a disposizione dei vertici della locale famiglia mafiosa. Infine, in data 28 febbraio 2020, nel medesimo territorio, è stato ucciso il fratello di un soggetto mafioso arrestato nell'ambito dell'operazione "Cupola 2.0", ritenuto, quest'ultimo, uomo di fiducia del predetto collaboratore di giustizia.

Nuove sfide emergono per la Sicilia, chiamata non solo a ricostruire la propria rete imprenditoriale e commerciale dopo la forzata interruzione per limitare l'espandersi dell'infezione virale, ma anche a difendere il riavvio delle attività produttive dagli appetiti delle consorterie mafiose, dall'azione di imprenditori spregiudicati e dalla corruzione diffusa.

Per quanto concerne la presenza criminale in Sicilia, con particolare riferimento alla Provincia di Palermo, la Relazione in esame sottolinea, tra l'altro, che la *mafia* palermitana, pur rimanendo fedele alla sua tradizione criminale, si propone, oggi, obiettivi strategici finalizzati sempre più ad orientare le scelte politico-amministrative e ad intercettare risorse finanziarie pubbliche. Essa, nonostante l'incessante opera di contrasto dello Stato, continua infatti ad esprimere un forte potere di influenza attraverso il diretto controllo del territorio, l'infiltrazione dell'imprenditoria e della finanza e la permanente ricerca di contatti con interlocutori istituzionali, che conduce all'inquinamento degli apparati politico-amministrativi e determina, spesso, una grave infiltrazione degli Enti locali che risultano condizionati nelle proprie scelte. Dopo aver rilevato che anche nel periodo di riferimento sono inoltre emerse evidenze di infiltrazione di *cosa nostra*

nella gestione politico-amministrativa degli Enti locali si rammenta che anche nel semestre in esame il contrasto alle organizzazioni criminali si è inoltre concretizzato nell'emissione di numerosi provvedimenti interdittivi a carico di società ritenute a rischio, concreto ed attuale, di infiltrazione o condizionamento mafioso soprattutto nel campo edile e dello smaltimento dei rifiuti. Con riferimento a quest'ultimo settore si sottolinea come la gestione del ciclo dei rifiuti rappresenti terreno fertile di interferenza di interessi privati nella gestione della "cosa pubblica", laddove decisioni strategiche, su raccolta e smaltimento, sono da tempo appannaggio di "appetiti" particolari e, talvolta, di ingerenze di cosa nostra.

In questo contesto va, altresì, osservato che la Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, II semestre 2019, sottolinea, tra l'altro, che in provincia di Palermo *Cosa nostra* si presenta ancora strutturata, pervasiva e dotata di una decisa volontà di riorganizzare i propri ranghi e allargare la sfera di influenza. Le consorterie criminali palermitane, infatti, oltre che a ricercare un capillare controllo del territorio, si muovono con sempre maggiore sicurezza negli ambienti imprenditoriali e finanziari, infiltrandosi nei gangli della società produttiva e degli apparati amministrativi degli Enti locali. Si precisa, inoltre, che in seguito all'operazione "*Cupola 2.0*" del dicembre 2018, il *mandamento* di Misilmeri ha assunto la nuova denominazione Misilmeri/Belmonte Mezzagno. Nonostante le consorterie si sforzino di mantenere un comportamento di basso profilo per quanto riguarda l'uso della violenza, si sono registrate fibrillazioni all'interno del mandamento di Misilmeri-Belmonte Mezzagno, sfociate in azioni cruente ai danni di soggetti legati ad elementi di spicco delle organizzazioni. Appare quindi verosimile che si stia ricercando una nuova *leadership*, e quindi un nuovo equilibrio, anche imponendosi militarmente.

Va altresì evidenziato che, come emerge dalla Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (anno 2020), trasmessa dal Ministro dell'Interno al Parlamento il 13/12/2021, rimane fondamentale per cosa nostra la ricerca di figure di riferimento nei settori politici, amministrativi e professionali e l'infiltrazione negli Enti locali, nell'intento di ottenere risorse o appalti pubblici e fondi europei. Si rileva, tra l'altro, che il perdurare dell'emergenza, cui si è accompagnato l'indebolimento delle condizioni economiche di vita, specie per le fasce più deboli della popolazione, ha inasprito le potenziali situazioni di attrito con gli amministratori locali, dai quali i cittadini attendono risposte concrete e risolutive, in quanto rappresentanti delle Istituzioni a loro più vicini. La regione che ha segnalato il maggior numero di atti intimidatori è stata la Sicilia, con 73 eventi criminosi rispetto agli 84 dell'anno precedente.

In questo quadro sembra opportuno, altresì, rammentare che la Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (anno 2019), trasmessa dal Ministro dell'Interno al Parlamento il 27/11/2020, sottolinea, tra l'altro, che permane penetrante l'ingerenza dei sodalizi siciliani all'interno di apparati amministrativi pubblici locali con l'obiettivo di condizionare nonché di orientare i processi decisionali a beneficio di aziende contigue. ... Si conferma l'interesse per i settori del gioco e delle scommesse, per quello delle energie alternative e per la gestione del ciclo dei rifiuti. Le direttrici operative delle organizzazioni criminali si indirizzano ancora verso l'infiltrazione del tessuto

economico-sociale tramite il pervasivo controllo territoriale, che include anche talune manifestazioni della criminalità diffusa. In tale prospettiva, si privilegia la ricerca del consenso e della mediazione per condizionare i settori dell'imprenditoria, della finanza e della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il tema delle infiltrazioni negli appalti pubblici, sembra opportuno infine rilevare che risultano ancora attuali le considerazioni espresse dal Ministro dell'Interno nella Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Dia, presentata al Parlamento il 13 luglio 2015, nella quale a proposito della situazione siciliana si legge che "l'ingerenza in tale ambito è considerata strategica dalla criminalità organizzata non solo per l'importanza economica e l'indiscussa appetibilità del settore, ma anche e soprattutto per il fatto di rappresentare una porta di accesso al sistema decisionale delle pubbliche amministrazioni, con la prospettiva di acquisire -attraverso stabili relazioni- posizioni di vantaggio che travalicano la mera possibilità di condizionare l'esito di un appalto.

Ad integrazione degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni di cui sopra, vengono di seguito riportati alcuni dati.

Dati concernenti la popolazione presente sul territorio riferita al 31 dicembre 2021:

	POPOLAZIONE INIZIO ANNO	NATI	IMMIGRATI DA ALTRO COMUNE	IMMIGRATI ESTERO	IMMIGRATI ALTRI	MORTI	EMIGRATI IN ALTRO COMUNE	EMIGRATI ESTERO	EMIGRATI ALTRI	POPOLAZIONE FINE ANNO
MASCHI	5473	45	62	1	/	59	71	9	/	5442
FEMMINE	5628	65	68	/	/	40	76	4	/	5641
TOTALE	11101	110	130	1	/	99	147	13	/	11083

2.2. Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno investe aspetti legati 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.

Nell'analizzare il contesto interno va rimarcato che l'anno 2020 ha rappresentato, per l'organizzazione interna degli uffici comunali e per il Comune di Belmonte Mezzagno un momento delicato. Infatti, si deve qui sottolineare che con deliberazione del Commissario ad acta, in sostituzione del Consiglio Comunale, n. 12 del 18 giugno 2020 avente per oggetto "Intervento sostitutivo ex art. 109/bis dell'O.R.EE.LL. - Approvazione proposta di deliberazione della dichiarazione di dissesto finanziario ai sensi degli artt. 244-246 del D.lgs. n.267/2000", è stato dichiarato lo stato di dissesto del Comune di Belmonte Mezzagno ed il 16 febbraio 2021 la Commissione straordinaria di liquidazione si è insediata ed ha avviato le attività di propria competenza.

Si deve inoltre evidenziare che, di recente, è stata riorganizzata la struttura burocratica dell'Ente rimodulando i servizi, intesi quali unità organizzative di massima dimensione, e gli uffici, intesi quali unità organizzative intermedie, e le relative funzioni e competenze. A tale riguardo va richiamata la deliberazione di Giunta Comunale n. 25 del 25 maggio 2022 avente per oggetto "Approvazione nuova organizzazione degli Uffici e dei Servizi" Modifica allegati D e H del Regolamento Comunale sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi", con la quale, tra l'altro, è stato soppresso il Servizio VI Affari Generali ed Istituzionali, riducendo il numero complessivo dei servizi da sette a sei.

Ciò precisato, si deve in primo luogo sottolineare che non si è a conoscenza di condanne penali per reati contro la pubblica amministrazione di dipendenti ed amministratori.

Va poi evidenziato che, per quanto riguarda gli organi di indirizzo politico essi, trattandosi di un soggetto comunale, sono costituiti dalla Giunta Comunale e dal Consiglio Comunale.

Il rinnovamento della costituzione degli stessi è avvenuto a seguito delle Elezioni amministrative dell'11 giugno 2017.

Il Sindaco eletto è il Dott. Salvatore Pizzo; attuali componenti della Giunta comunale sono il Sig. Maurizio Guccione, il Dott. Antonino Chinnici, la Sig.ra Rita Siragusa ed il Sig. Corsale Giuseppe.

Per quanto riguarda il Consiglio Comunale si deve rammentare quanto segue:

- con D.D.G. n. 317 del 26/07/2019 si è provveduto, a norma dell'art. 109/bis dell'O.R.EE.LL., alla nomina di un commissario ad acta presso il Comune di Belmonte Mezzagno per curare gli adempimenti relativi all'approvazione del bilancio di previsione 2019/2021 e contestualmente, nel caso di specie, provvedere alla deliberazione di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 e seguenti del D.lgs. n. 267 del 18/08/2000;
- con deliberazione del Commissario ad acta, in sostituzione del Consiglio Comunale, n. 12 del 18

giugno 2020 avente per oggetto “Intervento sostitutivo ex art. 109/bis dell’O.R.EE.LL. - Approvazione proposta di deliberazione della dichiarazione di dissesto finanziario ai sensi degli artt. 244-246 del D.lgs. n.267/2000”, come già anticipato, è stato dichiarato lo stato di dissesto del Comune di Belmonte Mezzagno;

- con D.A. n. 198/Servizio I del 2/07/2020, nelle more della definizione della procedura di applicazione della sanzione dello scioglimento, il Consiglio Comunale di Belmonte Mezzagno è stato sospeso ed è stato nominato il Dott. Vincenzo Raitano Commissario Straordinario, per la provvisoria gestione dell'organo sospeso;
- con D.P. n. 570/GAB del 10/08/2020 il Consiglio Comunale di Belmonte Mezzagno è stato sciolto ed il Dott. Vincenzo Raitano è stato nominato Commissario Straordinario in sostituzione del Consiglio Comunale di Belmonte Mezzagno fino alla scadenza naturale dell'organo ordinario.

2.2.1. La struttura organizzativa

Per quanto concerne l’articolazione dello schema organizzativo del Comune va richiamato il Regolamento sull’Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione della Giunta Municipale n. 85 del 27/12/2002, modificato ed integrato con successivi atti. In particolare, va rilevato che l’art. 4 del citato regolamento - rubricato “Suddivisione in servizi”:

- al primo comma dispone che la struttura organizzativa del Comune si articola in Servizi;
- al terzo comma stabilisce che i Servizi si articolano al loro interno in uffici, quali strutture organizzative caratterizzate da una specifica competenza di intervento o da prodotti/servizi chiaramente identificabili;
- al quarto comma stabilisce che l'assetto dei Servizi e le relative competenze sono deliberate dalla Giunta Municipale; ...

Ciò detto, sembra opportuno richiamare la deliberazione della Giunta Comunale n. 5 del 16/02/2022 avente per oggetto "Approvazione Piano Triennale Fabbisogno del Personale 2022-2024 - Rideterminazione della dotazione organica e piano delle stabilizzazioni relativo all'anno 2022": va precisato che la Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali, con decisione n. 31, ha approvato la citata Deliberazione della Giunta Comunale n. 5 del 16/02/2022.

ARTICOLAZIONE DELLA STRUTTURA DELL'ENTE

(Deliberazione di Giunta Comunale n. 25 del 25 maggio 2022 avente per oggetto "Approvazione nuova organizzazione degli Uffici e dei Servizi" Modifica allegati D e H del Regolamento Comunale sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi".)

SERVIZIO I
SERVIZI ALLA PERSONA
RESPONSABILE DOTT.SSA V. MIGLIORE

- Ufficio I - Politiche sociali
- Ufficio II - Politiche educative, culturali, sport e turismo

SERVIZIO II
ECONOMICO - FINANZIARIO, PERSONALE, AFFARI GENERALI
RESPONSABILE DOTT.SSA P. MAIDA

- Ufficio I - Contabilità-Bilancio ed Economato
- Ufficio II - Risorse Umane
- Ufficio III - Affari Generali - Affari Istituzionali

SERVIZIO III
ENTRATE COMUNALI
RESPONSABILE GEOM. G. DI LIBERTO

- Ufficio I - Entrate Tributarie
- Ufficio II - Entrate Patrimoniali

SERVIZIO IV
ATTIVITA' ECONOMICHE E SERVIZI DEMOGRAFICI
RESPONSABILE DOTT. V. BISCONTI

- Ufficio I - SUAP - Commercio;
- Ufficio II - Centrale Unica Committenza - Gare e Contratti - Trasparenza e Contenzioso;
- Ufficio III - Patrimonio, espropriazioni e sicurezza dei lavoratori;
- Ufficio IV - Servizi Demografici

SERVIZIO V
GOVERNO DEL TERRITORIO
RESPONSABILE ARCH. A. BUTTACAVOLI

- Ufficio I - Lavori Pubblici, Urbanistica, Edilizia

- Ufficio II - Manutenzione Immobili, Verde pubblico, Servizi a rete e Protezione civile
- Ufficio III - Ambiente e Gestione Rifiuti

CORPO DI POLIZIA MUNICIPALE
RESPONSABILE COM. G. MIGLIORE

- Polizia Municipale
- Informatizzazione e digitalizzazione gestione utenze telefonia

UFFICI SINDACO

- Ufficio O.I.V.
- Ufficio comunale Protezione Civile (U.C.P.C.) - RESPONSABILE ARCH. A. BUTTACAVOLI

Si deve, infine, puntualizzare che sono attualmente in servizio n. 22 dipendenti a tempo indeterminato full time, n. 19 dipendenti a tempo part time a 20 ore, n. 13 dipendenti a tempo indeterminato part time a 18 ore, oltre a n. 19 lavoratori ASU, n. 1 co.co.co, n. 1 ex pip e n. 2 Resais.

Sezione Struttura attuazione interventi PNRR

All'interno del Servizio V verrà istituita apposita struttura con compiti di attuazione, rendicontazione e controllo degli interventi PNRR. Il personale a tempo determinato assunto per la gestione degli interventi come eventualmente autorizzato da parte della Cosfel verrà assegnato a questo ufficio.

Verrà individuata all'interno del sito istituzionale del Comune di Belmonte Mezzagno apposita sezione denominata "Misure PNRR" in cui pubblicare gli atti normativi adottati e gli atti amministrativi emessi per l'attuazione delle misure di competenza quali la gestione degli interventi, il monitoraggio, la rendicontazione ed il controllo degli interventi previsti nel PNRR. Successivamente alla costituzione dell'ufficio PNRR si procederà alla organizzazione e cooperazione dei rapporti tra la struttura e il RCPT in ordine alla:

- mappatura dei processi a rischio;
- verifica delle disfunzioni attualmente riscontrate;
- adempimenti relativi alla trasparenza.

2.2.2. Funzioni e compiti della struttura

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

In primo luogo, va rilevato che, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 e s.m.i. (il Testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli enti locali - TUEL), spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

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

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

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

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

2.3. La mappatura dei processi

Secondo l'Allegato 1 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi" al PNA 2019 l'aspetto centrale e 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, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività

stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Secondo l'ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altri soggetti pubblici, privati o misti, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

Secondo il PNA 2019 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).

Il riferimento alla locuzione 'processo' risponde all'esigenza di includere anche l'attività che porta all'emanazione di atti non solo di natura amministrativa, come i provvedimenti, ma anche di tipo privatistico, come nel caso dei contratti pubblici, in materia di appalti, o dei rapporti di lavoro. In questo senso la locuzione 'processo', ai nostri fini, è più ampia di quella di 'procedimento amministrativo', comprendendo, come si è detto, anche l'attività di diritto privato.

La mappatura dei processi si articola in 3 fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

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

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

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

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

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "*aree di rischio*", intese come raggruppamenti omogenei di processi. Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

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

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;

9. pianificazione urbanistica;

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

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

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

E' opportuno precisare che l'attività finalizzata alla mappatura dei processi a rischio corruzione ed alla definizione delle correlate misure di prevenzione deve prendere le mosse da una preliminare indagine sul sistema organizzativo e sulle competenze attribuite ai diversi Servizi, in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo. A tale proposito, tuttavia, va rappresentato che tale attività, a volte, non si è rivelata agevole, anche a causa di alcune sovrapposizioni di competenze e di una non sempre precisa ripartizione delle funzioni e procedimenti assegnati ad alcuni Servizi; ciò sebbene con la citata deliberazione di Giunta Comunale n. 25/2022 sia stato migliorato il riparto di competenze.

Sembra opportuna, in ogni caso, una revisione complessiva dell'assetto macro organizzativo del Comune, che definisca, in maniera più puntuale, competenze, funzioni e procedimenti.

La mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione.

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

Va rilevato che la mappatura dei processi è riportata all'interno dell'allegato A al presente Piano; i processi sono elencati nelle schede allegate, denominate “Mappatura dei processi e catalogo dei rischi” (Allegato A).

I Responsabili di Servizio, ciascuno per la propria sfera di competenze e con la collaborazione delle rispettive strutture, potranno eventualmente proporre le più opportune integrazioni e modificazioni alla lista dei processi come risulta dal suddetto Allegato A.

Secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), seppur la mappatura di cui all'allegato appaia comprensiva di diversi processi riferibili all'ente, sarà curata l'individuazione di ulteriori processi dell'Ente.

3. Valutazione e trattamento del rischio

Secondo il PNA 2019 la valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

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

3.1. Identificazione

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

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

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

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

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

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

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

L'ANAC ritiene che 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 scomposti in attività. Tale impostazione metodologica è conforme al principio della “gradualità”.

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

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

Si rimarca che si procederà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) ad affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

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

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

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

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

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

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

3.2. Analisi del rischio

Secondo il PNA 2019 l'analisi del rischio si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi,

identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti "*fattori abilitanti*" della corruzione; stimare il livello di esposizione dei processi e delle attività al rischio.

Fattori abilitanti

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

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

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

manca di trasparenza;

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

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

scarsa responsabilizzazione interna;

inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;

inadeguata diffusione della cultura della legalità;

manca attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

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

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

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

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure misto.

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

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

Secondo l'ANAC, "considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore

sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza”.

Criteri di valutazione

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

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

Gli indicatori sono:

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

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

Rilevazione dei dati e delle informazioni

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

Il PNA 2019 prevede che le informazioni possono essere “rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati”, oppure attraverso modalità di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo.

Le valutazioni devono essere suffragate dalla “motivazione del giudizio espresso”, fornite di “evidenze a

supporto” e sostenute da “dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi” (Allegato n. 1, par. 4.2, pag. 34).

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

- i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis c.p.); procedimenti per responsabilità amministrativo/contabile; ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti);
- le segnalazioni pervenute: *whistleblowing* o altre modalità, reclami, indagini di *customer satisfaction*, ecc.;
- ulteriori dati in possesso dell’amministrazione (ad esempio: dati disponibili in base agli esiti dei controlli interni delle singole amministrazioni, rassegne stampa, ecc.). (Allegato n. 1).

La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT.

E’ stato applicato 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 motivazione esposta nell’ultima colonna a destra (“*Motivazione*”) nelle suddette schede (Allegato B).

Misurazione del rischio

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

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

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia “qualitativa” è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso. “Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte” (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 36).

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

L’ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, “si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l’esposizione complessiva del rischio”; evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario “far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico”.

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

Pertanto, come da PNA, l’analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è

stata applicata una scala ordinale persino 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++

Viene espressa la misurazione di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate “Analisi dei rischi” (Allegato B).

Nella colonna denominata “Valutazione complessiva” è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

3.3. La ponderazione

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

Scopo della ponderazione è quello di “agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione” (Allegato n. 1, par. 4.3, pag. 36).

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.

3.4. Trattamento del rischio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

attuazione (fase 2).

3.4.1. Individuazione delle misure

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

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

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

Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come “*generali*” che come “*specifiche*”:

controllo;

trasparenza;

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

regolamentazione;

semplificazione;

formazione;

sensibilizzazione e partecipazione;

rotazione;

segnalazione e protezione;

disciplina del conflitto di interessi;

regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies).

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

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

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

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

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

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

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

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

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

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

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

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

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

In questa fase sono state individuate misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che

hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio A++.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate “Individuazione e programmazione delle misure” (Allegato 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”.

3.4.2. Programmazione delle misure

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

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

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

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

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

tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenziata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l’effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

responsabilità connesse all’attuazione della misura: in un’ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell’attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;

indicatori di monitoraggio e valori attesi: al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

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

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del

contenuto essenziale previsto dalla legge.

Il RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate “Individuazione e programmazione delle misure” - Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

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

Come già detto, con nota prot. n. 12582 del 20/08/2021 erano state già trasmesse ai componenti della Giunta Comunale, oltre alla bozza dell'allegato “Mappatura dei processi e catalogo dei rischi” (Allegato A) ed alla bozza dell'allegato “Analisi dei rischi” (Allegato B), con gli indicatori di stima del livello di rischio, anche la bozza dell'allegato "Individuazione e programmazione delle misure" (Allegato C).

PARTE II

TRASPARENZA

4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

4.1. Trasparenza

Il rispetto dei principi di pubblicità e di trasparenza è comportamento utile e funzionale anche rispetto alla prevenzione di fenomeni corruttivi.

Va preliminarmente puntualizzato che, con l'entrata in vigore del D.lgs. 97/2016, attuativo della legge n. 124/2015, al concetto di trasparenza introdotto con il D.lgs. 33/2013 legato all'obbligo dell'amministrazione di far conoscere gli atti organizzativi e di gestione della spesa pubblica si è affiancato quello più ampio conseguente al riconoscimento del diritto all'informazione da garantire a chiunque, indipendentemente da titoli di legittimazione. In tal modo, pur rimanendo in capo al Comune l'obbligo di pubblicare nell'apposita sezione del sito denominata "Amministrazione Trasparente" una serie di documenti, dati e informazioni previsti dalla legge, è stato introdotto un nuovo obbligo di fornire a chiunque ne faccia richiesta qualunque dato, documento o informazione pur non soggetti a pubblicazione obbligatoria, con i limiti del segreto di Stato o di rilevanti interessi pubblici e di tutela della riservatezza del titolare dei dati. È la *libertà di accesso civico* l'oggetto ed il fine della nuova norma, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto "dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti", attraverso:

- l'istituto dell'accesso civico generalizzato;

- la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni espressamente previsti dalla legge.

La trasparenza, in ogni caso, rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012 in quanto istituto che, consentendo un controllo diffuso non solo sugli atti ma sull'intera attività e l'assetto organizzativo dell'amministrazione, è idoneo a fare emergere irregolarità, cattiva amministrazione e comportamenti devianti dalla funzione pubblica, costituendo quindi un indubbio deterrente per gli operatori dal mettere in atto comportamenti scorretti.

Come già osservato, secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, novellato 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 deve essere attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente".

4.2. Accesso civico e trasparenza

Il D.lgs. 33/2013 (comma 1 dell'art. 5) dispone: "L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione", mentre il comma 2 dello stesso art. 5 stabilisce: "Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

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

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

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

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

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

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e "costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza" (ANAC, deliberazione 1309/2016, pag. 6). Al contrario, l'accesso generalizzato "si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)".

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

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso

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

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

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

L’Autorità ribadisce la netta preferenza dell’ordinamento per la trasparenza dell’attività amministrativa:

“la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni”. Quindi, prevede “ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l’accesso generalizzato”.

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

La disciplina regolamentare potrebbe prevedere: una sezione dedicata alla disciplina dell’accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda sezione dedicata alla disciplina dell’accesso civico “semplice” connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza sezione sull’accesso generalizzato.

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

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

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

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il "registro delle richieste di accesso presentate" da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC svolge il monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. A tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, "cd. registro degli accessi", che le amministrazioni "è auspicabile pubblicino sui propri siti".

Il registro contiene l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in "Amministrazione trasparente", "altri contenuti - accesso civico".

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

Questo Ente si è dotato del Regolamento sull'accesso civico con la deliberazione di Consiglio Comunale n. 7 del 27/04/2017 avente per oggetto "Regolamento Comunale in Materia di Accesso Civico e Accesso Generalizzato".

Va evidenziato che in "Amministrazione trasparente", "altri contenuti - accesso civico" è pubblicata seguente modulistica:

- istanza di accesso L. 241/1990;
- istanza di accesso civico semplice;
- istanza di accesso civico generalizzato;
- domanda di riesame.

Questo Ente, inoltre, si è dotato del Registro degli accessi, il quale è pubblicato in "Amministrazione trasparente", "altri contenuti - accesso civico".

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

A norma del D.lgs. 33/2013 in "*Amministrazione trasparente*" devono essere pubblicati:

le modalità per l'esercizio dell'accesso civico;

il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico;

e il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale.

I dipendenti, inoltre, devono essere appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso

civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

4.3. Trasparenza e *privacy*

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

Inoltre, dal 19 settembre 2018, è vigente il d.lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”.

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

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

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

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

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

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

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

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

Con determinazione del Responsabile della Polizia Municipale -RG n. 83 del 18/06/2021- è stato nominato quale Responsabile della protezione dei dati personali (RPD) per il comune di BELMONTE MEZZAGNO, il Dott. Marco La Diega fino al 31/12/2021.

4.4. Comunicazione

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

È 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 accessibile dal link: <http://www.comune.belmonte.pa.it>, nonché l'apposita sezione di facile accesso e consultazione denominata "Amministrazione trasparente", come previsto dal D.lgs. n. 33/2013, raggiungibile dalla *home page*.

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

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: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

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

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

Sul sito web, nella *home page* è riportato l'indirizzo PEC istituzionale.

4.5 Modalità attuative - Organizzazione

Si deve preliminarmente rimarcare che, con il nuovo Funzionigramma che sostituisce l'allegato "H" del Regolamento degli Uffici e dei Servizi, di cui alla citata deliberazione di G.M. n. 25 del 25/05/2022, il Servizio IV - Attività Economiche e Servizi Demografici - ricomprende, al proprio interno, tra gli altri, anche l'Ufficio II - Centrale Unica di Committenza - Gare e Contratti - Trasparenza e Contenzioso.

A tale riguardo va, inoltre, puntualizzato che, con la già menzionata Determinazione Sindacale n. 2 del 13/01/2021, con la quale il Dott. Benedetto Mangiapane, in qualità di Segretario Comunale, è stato nominato Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza del Comune di Belmonte Mezzagno, si è stabilito, tra l'altro, che, nelle more dell'approvazione del nuovo Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, per quanto concerne, più in particolare, gli adempimenti relativi alla trasparenza, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza si avvarrà del supporto dell'Ufficio III - Trasparenza e *Privacy* e Contenzioso - del Servizio IV, nei confronti del quale potrà esercitare l'opportuna attività di impulso e coordinamento.

Si precisa che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza si può continuare ad avvalere del supporto dell'Ufficio II - Centrale Unica di Committenza - Gare e Contratti - Trasparenza e Contenzioso - del Servizio IV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

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

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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

Nota ai dati della Colonna F: la normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

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

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

Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue: è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

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

I responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili dei Servizi/uffici *ratione materiae*.

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nello svolgimento delle attività previste dal D.lgs. n. 33/2013 come revisionato dal D.lgs. n. 97/2016, sono gli stessi Responsabili di Servizio titolari di P.O. Ogni Responsabile di P.O. provvede autonomamente all'elaborazione dei contenuti di competenza del proprio Servizio.

Sarà, pertanto, cura di ogni P.O. organizzare al meglio le risorse umane disponibili all'interno del suo Servizio per essere coadiuvato in tale attività, di cui rimane unico responsabile, per l'individuazione degli atti, dei dati e/o delle informazioni che debbono essere pubblicati sul sito e l'aggiornamento dei medesimi secondo le indicazioni messe a disposizione dall'ANAC ed in modo da garantire la pubblicazione dei dati indispensabili per il rispetto del dettato normativo in materia di trasparenza per il rispetto del dettato normativo in materia di trasparenza.

Ne deriva che i Responsabili di P.O., quindi, sono competenti e responsabili, con onere di autonoma iniziativa, e ciascuno per la parte di propria competenza per materia, ai sensi dell'art. 43, comma 3, D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i:

- del regolare flusso dei documenti/dati/informazioni da pubblicare;

- della completezza, chiarezza, correttezza dei dati oggetto di pubblicazione;
- della qualità delle informazioni pubblicate nella sezione A.T., in termini di integrità, costante aggiornamento, tempestività, semplicità di consultazione, conformità all'originale, indicazione della loro provenienza e riutilizzabilità (idoneità formato).

Va rilevato che ciascun Responsabile di Servizio può designare un sub referente al quale viene assegnata la responsabilità del procedimento di fornitura dei dati all'interno del proprio Servizio.

Per quanto concerne la gestione di tutti i dati e le informazioni da pubblicare in "Amministrazione Trasparente", va evidenziato che il Responsabile della pubblicazione dei dati e della gestione della sezione "Amministrazione Trasparente", ossia del materiale caricamento dei dati, provvedimenti e informazioni trasmessi dai vari Responsabili di Servizio è individuato, così come avvenuto negli anni precedenti, nella Dott.ssa Paolina Dragotta, assegnata al Servizio IV.

Gli uffici depositari dei dati da pubblicare trasmettono periodicamente i dati, le informazioni ed i documenti previsti nella Colonna E al preposto alla gestione della sezione "Amministrazione Trasparente", il quale provvede alla pubblicazione entro tre giorni dalla ricezione.

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

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

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013 e dal presente programma è oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come disciplinato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni.

Va infine richiamato l'art. 9 del D.P.R. n. 62/2013, che contiene il nuovo *Codice di comportamento*, il quale dispone che il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

4.6 Pubblicazione di dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo Ente.

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i Responsabili dei Servizi/uffici possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

5. Altri contenuti del PTPCT

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

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

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

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

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 D.P.R. 16 aprile 2013 n. 70;

il D.L. 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 decreto legislativo 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 Servizio, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Va rilevato che tra gli obiettivi strategici individuati già nel precedente PTPCT 2021 - 2023 è indicato l'incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra i dipendenti. A tale proposito va evidenziato che il Segretario Generale - RPCT, con la nota avente per oggetto "attuazione misura di prevenzione relativa alla formazione - PTPCT 2021 - 2023. Circolare: Formazione Anticorruzione 2021 - Ciclo annuale di corsi on line", acquisita al protocollo dell'Ente il 16/12/2021, al n. 18452, rammentando l'obbligatorietà della formazione in materia di anticorruzione, ha trasmesso ai Responsabili di Servizio il Programma Formazione Anticorruzione 2021 con l'elenco dei Corsi base e dei Corsi specifici. I dipendenti dovranno trasmettere apposita dichiarazione di assolvimento dell'obbligo formativo in materia di prevenzione della corruzione.

5.2. Codice di comportamento

In attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e s.m.i., il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. n. 62/2013, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Va rilevato che 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".

Si deve precisare che il Codice di comportamento dell'Ente è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 92 del 23/12/2013.

E' intenzione dell'ente predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

Si deve infine sottolineare che il Regolamento per i procedimenti disciplinari è stato approvato in allegato con il Regolamento sull'Ordinamento degli uffici e servizi - allegato A deliberazione di Giunta Comunale n. 85 del 27/12/2002.

5.3. Criteri di rotazione del personale

Secondo il PNA 2019 la rotazione c.d. "*ordinaria*" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b).

La rotazione "*ordinaria*" del personale è una 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.

Secondo l'ANAC 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.

Si deve precisare nell'Allegato n. 2 "Rotazione "*ordinaria*" del Personale" al PNA 2019 si rileva che le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione. In particolare, per quanto riguarda i vincoli soggettivi, si evidenzia che le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente. Per quanto concerne i vincoli oggettivi 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.

La dotazione organica dell'Ente è limitata e non rende agevole, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. In pratica, il numero di figure apicali rende non agevole attuare la rotazione ordinaria. Si può, tuttavia, sottolineare che un'eventuale rotazione, limitata ad alcune figure di Responsabili di Servizio, potrebbe essere realizzata in sede di modifica della macrostruttura organizzativa e del relativo quadro organico di assegnazione delle risorse umane, che preveda una diversa ripartizione delle funzioni e procedimenti attualmente assegnati ad alcuni Servizi.

Secondo l'ANAC ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione "ordinaria" come misura di prevenzione della corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi. A titolo esemplificativo si ricordano: 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; l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni". Più in particolare, va qui rilevato che nell'Allegato n. 2 "Rotazione "ordinaria" del Personale" al PNA 2019, per quanto attiene alle Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione, a titolo esemplificativo, si rileva tra l'altro che potrebbe essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. Pertanto si suggerisce 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.

Ove possibile, si invitano i Responsabili di Servizio ad attuare una rotazione all'interno degli uffici nell'assegnazione delle pratiche/procedimenti. 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. Anche in questo caso, tuttavia, si ritiene non conveniente attuare tale soluzione se si rischia di peggiorare e deteriorare la resa amministrativa degli uffici coinvolti creando disagio e ritardi ai cittadini interessati.

Ne consegue che, di norma, il soggetto istruttore della pratica (Responsabile del procedimento) deve essere distinto dal titolare del potere di adozione dell'atto finale.

Secondo il PNA 2019 l'istituto generale della rotazione disciplinata nella legge 190/2012, (c.d. *rotazione ordinaria*) va distinto dall'istituto della c.d. *rotazione straordinaria*, previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (c.d. *Testo Unico sul pubblico impiego*) all'art. 16, co. 1, lett. l-quater, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttive*».

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

5.4. Ricorso all'arbitrato

L'Ente applica, per ogni ipotesi contrattuale, in modo puntuale le prescrizioni dell'art. 209 del Codice dei contratti pubblici - D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., in merito all'arbitrato.

5.5. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

L'Ente deve applicare con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del d.lgs. 39/2013, dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 60 del DPR 3/1957.

Si deve sottolineare che, con deliberazione di Giunta Municipale n. 55 del 9/06/2014, è stato approvato il Regolamento Comunale per la disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e di incarichi al personale dipendente.

Nel PNA 2019 si evidenzia che la tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi. La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.

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

Si deve sottolineare che l'art. 1, comma 41, della Legge n. 190/2012 ha introdotto l'art. 6 *bis*, rubricato "Conflitto di interessi", nella legge n. 241 del 7 agosto 1990.

A tale riguardo, in merito all'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi, nel PNA 2019, al par. 1.4.1., si rimarca che con l'art. 1, co. 41, della l. 190/2012 è stato introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) l'obbligo di astensione in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse.

Tale disposizione, contenuta all'art. 6-*bis* "*conflitto di interessi*" della l. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni.

I soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo. La finalità di prevenzione si attua mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale 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 il destinatario del provvedimento, gli

altri interessati e contro interessati sono portatori.

Il menzionato art. 6 *bis* va letto in maniera coordinata con le seguenti disposizioni del D.P.R. n. 62/2013 - Regolamento recante il “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”: l’art. 3, rubricato “Principi generali”; l’art. 6, rubricato “Comunicazione degli interessi finanziari e conflitto d’interesse”, e l’art. 7, rubricato “Obbligo di astensione”.

A completare il quadro è intervenuto l’art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016, rubricato “Conflitto di interesse”, che introduce una disciplina particolare per le ipotesi di conflitto di interesse nell’ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Nel PNA 2019 si precisa che si tratta di una novità assoluta, la cui *ratio* va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della pubblica amministrazione.

La disposizione normativa, al suo secondo comma, offre una specifica definizione di conflitto di interesse con riguardo proprio allo svolgimento delle procedure di gara, chiarendo che la fattispecie si realizza quando il personale di una stazione appaltante o un prestatore di servizi, che intervenga nella procedura con possibilità di influenzarne in qualsiasi modo il risultato, abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può minare l’imparzialità e l’indipendenza della stessa stazione appaltante, nell’ambito della stessa procedura di aggiudicazione o in fase di esecuzione del contratto.

In altri termini, l’interferenza tra la sfera istituzionale e quella personale del funzionario pubblico si realizza quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio sono adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l’interesse pubblico.

Inoltre, secondo quanto precisato da A.N.AC., l’interesse personale dell’agente, che potrebbe porsi in contrasto con l’interesse pubblico alla scelta del miglior offerente, può essere di natura finanziaria, economica o connesso a particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell’azione amministrativa. Cosicché, secondo l’Autorità, le situazioni di conflitto di interesse non sono individuate dalla norma in modo tassativo, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento sanciti dall’articolo 97 della Costituzione, quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite.

Misure:

per quanto riguarda le determinazioni dirigenziali è già in attuazione la seguente misura organizzativa: nelle premesse è contenuta l’attestazione che “in merito al presente atto non vi è conflitto di interessi ai sensi dell’art. 6 bis della L. 241/90 e dell’art. 6 DPR 62/2013”;

per quanto concerne la misura organizzativa relativa alla procedura interna per la segnalazione di casi di conflitto si dispone quanto segue: la segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al competente Responsabile di Servizio il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l’imparzialità dell’agire amministrativo. Il Responsabile interessato, destinatario

della segnalazione, deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione, e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal Responsabile del Servizio ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il Responsabile di Servizio a valutare le iniziative da assumere sarà il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

L'omissione della dichiarazione integra un comportamento contrario ai doveri d'ufficio, sanzionabile ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. n. 62/2013.

A cadenza annuale i Responsabili di Servizio comunicano al RPCT le segnalazioni di casi di astensione e l'eventuale riscontro di casi di conflitto.

Le misure descritte potranno essere integrate e puntualizzate con apposita Direttiva del Segretario Generale - RPCT anche nell'ambito del monitoraggio del Piano triennale di Prevenzione della corruzione e della Trasparenza.

5.6. Attribuzione degli incarichi dirigenziali

L'Ente deve applicare con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50, comma 10, 107 e 109 del D.lgs. n. 267/2000 - TUEL.

Inoltre, l'Ente deve applicare puntualmente le disposizioni del D.lgs. 39/2013 - 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, ed in particolare l'art. 20 rubricato "Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità". Con il citato D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 il Legislatore ha innovato la disciplina per il conferimento di incarichi nella pubblica amministrazione e in altri enti a questa collegati.

Si deve sottolineare che, ai sensi dell'art. 1 del D.lgs. n. 39/2013, si intende per «inconferibilità», la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico" e si intende per «incompatibilità», l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico".

Nel PNA 2019 (par. 1.5. Parte III) si sottolinea che il complesso intervento normativo si inquadra nell'ambito delle misure volte a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici, al riparo da condizionamenti impropri

che possano provenire dalla sfera politica e dal settore privato. Le disposizioni del decreto tengono conto dell'esigenza di evitare che lo svolgimento di certe attività/funzioni possa agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli al fine di ottenere incarichi dirigenziali e posizioni assimilate e, quindi, comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita. La legge ha anche valutato in via generale che il contemporaneo svolgimento di alcune attività potrebbe generare il rischio di svolgimento imparziale dell'attività amministrativa costituendo un terreno favorevole a illeciti scambi di favori.

Si deve infatti osservare che la *ratio* delle disposizioni di cui al citato D. Lgs. n. 39/2013 trova fondamento proprio nell'esigenza di assicurare l'applicazione sostanziale del principio di imparzialità della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97, comma 2, della Costituzione; pertanto, a garanzia del rispetto del richiamato principio costituzionale, il legislatore ha previsto un articolato sistema di vigilanza al vertice del quale è posto, *in primis*, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Più precisamente, l'art. 15 del richiamato decreto legislativo rimette al R.P.C.T. il compito di adottare - anche attraverso le disposizioni del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione - le iniziative necessarie affinché siano rispettate le disposizioni dello stesso decreto in materia di inconferibilità ed incompatibilità nonché di segnalare all'A.N.AC., all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed alla Corte dei Conti i casi di possibile violazione delle suddette disposizioni per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

Il successivo art. 16, comma 1, individua nell'ANAC l'Autorità competente a vigilare sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi.

Il legislatore ha previsto rilevanti profili di responsabilità e sanzionatori per la violazione delle disposizioni di legge di cui trattasi; in particolare l'art. 17 dispone che gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente decreto e i relativi contratti sono nulli e quindi, per l'effetto, sono giuridicamente inesistenti, inefficaci ed insanabili. Ulteriori sanzioni di carattere soggettivo sono previste dal successivo art. 18, il quale così dispone: 1. I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati. [...]. 2. I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza. [...];

La disciplina normativa, nella logica della prevenzione, muove dalla considerazione che il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione, costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori.

Il legislatore ha inoltre stabilito i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati fissando all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 il divieto ad assumere incarichi in caso di sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. La durata della inconferibilità può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria

dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

Misura:

Conformemente a quanto richiesto dall'art. 20 del D.lgs. n. 39 del 2013, tutti i dirigenti (*rectitus*: titolari di PO) del Comune di Belmonte Mezzagno presentano annualmente, entro il 30 marzo di ciascun anno, apposita dichiarazione in merito all'insussistenza di alcuna delle cause di inconferibilità o incompatibilità previste dal medesimo decreto, impegnandosi, altresì, a comunicare tempestivamente eventuali variazioni successivamente intervenute.

Le misure descritte potranno essere integrate e puntualizzate con apposita Direttiva del Segretario Generale - RPCT, anche nell'ambito del monitoraggio del Piano triennale di Prevenzione della corruzione e della Trasparenza.

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

La legge 190/2012 ha integrato l'art. 53 del d.lgs. 165/2001 con un nuovo comma, il 16-*ter*, per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro. In particolare, l'art. 1, co. 42, lett. l), della l. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il comma 16-*ter*, il quale 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 pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Nel PNA 2019 -par. 1.8 “Divieti *post-employment (pantouflage)*”- si sottolinea che la disposizione è volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione potrebbe preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Allo stesso tempo, il divieto è volto a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

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

Per quanto concerne i poteri di accertamento e sanzionatori delle fattispecie di *pantouflage*, giova menzionare la sentenza 29 ottobre 2019 n. 7411, con la quale il Consiglio di Stato ha riconosciuto la competenza di A.N.AC. in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *pantouflage* previste

dal citato art. 53, comma 16-ter, e dei relativi poteri sanzionatori.

Più in particolare l'istituto mira ad evitare che determinate posizioni lavorative, subordinate o autonome, possano essere anche solo astrattamente fonti di possibili fenomeni corruttivi (o, più in generale, di traffici di influenze e conflitti di interessi, anche ad effetti differiti), limitando per un tempo ragionevole, secondo la scelta insindacabile del legislatore, l'autonomia negoziale del lavoratore dopo la cessazione del rapporto di lavoro: si tratta di una finalità non illogica, né irragionevole, posta a tutela dell'interesse pubblico generale, che strutturalmente distingue il divieto in questione rispetto al patto di non concorrenza di cui all'art. 2125 Cod. Civ.

L'ANAC ha sottolineato che si tratta di una norma particolarmente innovativa che è stata introdotta nell'ordinamento interno con finalità di contenimento del rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

Infatti con la disposizione in esame il legislatore ha integrato la disciplina della prevenzione della corruzione nell'ambito della complessa e articolata materia degli incarichi pubblici, mediante l'introduzione di misure in materia di *post-employment* (appunto, il *pantouflage* o "incompatibilità successiva"), preordinate a ridurre i rischi connessi all'uscita del dipendente dalla sfera pubblica e al suo passaggio, per qualsivoglia ragione, al settore privato.

Tali misure si affiancano ai meccanismi di *pre-employment* (le c.d. "inconferibilità", ossia i divieti temporanei di accesso alla carica) e di *in-employment* (le c.d. "incompatibilità", ossia il cumulo di più cariche) previsti dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante le "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", e finalizzati a sterilizzare possibili conflitti di interesse nell'accesso agli incarichi pubblici.

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

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

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

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

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

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

Misura: pertanto, ogni commissario e/o responsabile, all'atto della designazione, sarà tenuto a rendere, ai sensi del D.P.R. 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra. L'Ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

Con specifico riguardo alle procedure di affidamento, si osserva che il Codice dei contratti pubblici, nel disciplinare le commissioni giudicatrici (art. 77, comma 6, del D.lgs. 50 del 2016), richiama espressamente il citato art. 35-*bis*, sicché la nomina in contrasto con detto articolo determina l'illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento.

5.9. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

L'art. 1, comma 51, della L. 190/2012 ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del D.lgs. n. 165/2001, ossia l'art. 54 *bis*, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", il c.d. *whistleblower*.

Più in particolare, va evidenziato che l'art. 1, comma 51, della Legge n. 190/2012 ha introdotto, al D. Lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54-*bis*, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (il c.d. *whistleblower*), che, dapprima modificato dall'art. 31, comma 1, del D.L. 90/2014, convertito, con modifiche, in Legge 114/2014, è stato poi riscritto dall'art. 1 della 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".

Ai sensi dell'art. 54 *bis* del D.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla Legge n. 179 del 30/11/2017, il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla

segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza. Per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del cod. civ. Tale disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 del cod. proc. pen. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche.

Secondo l'art. 54-*bis* e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti garanzie:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

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

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

Ne deriva la misura *de qua* è volta a consentire l'emersione di fattispecie di illecito, evitando che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni per timore di subire ritorsioni.

Occorre sottolineare che, proprio di recente, il Consiglio di ANAC ha approvato con delibera n. 469 del 9 giugno 2021 (resa nota in data 25/06/2021) lo Schema di linee guida per il whistleblowing - avente per oggetto "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti

a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)", cui si rinvia.

Lo scopo è di fornire indicazioni sull'applicazione della legge 179/2017. Le linee guida sono rivolte alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti indicati dalla legge tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite, nonché ai potenziali segnalanti.

Nella predetta delibera si rammenta che l'ANAC era già intervenuta con la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 recante «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)*» per fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni sui necessari accorgimenti --anche tecnici-- da adottare per dare effettiva attuazione alla disciplina.

L'ultima riforma dell'istituto si deve alla legge 30 novembre 2017 n. 179, «*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*», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

L'Autorità ha ritenuto necessario intervenire nuovamente sulla materia in questione, alla luce del disposto di cui all'art. 1, comma 5, della citata Legge 179/2017, che - come si è riferito - ha novellato l'art. 54-bis del D. Lgs. 165/2001, indirizzando le nuove Linee Guida alle pp.aa. e agli altri enti ad esse assimilati, tenuti ad adottare misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite in ragione di un rapporto di lavoro.

Esse recano:

- > indicazioni per coloro che intendano segnalare illeciti commessi all'interno dell'Ente, che attengono alle caratteristiche e all'oggetto della segnalazione, alle modalità e ai tempi di tutela nonché alle condizioni che impediscano di beneficiare della stessa;
- > principi di carattere generale, che attengono alle modalità di gestione della segnalazione, da attuarsi preferibilmente in via informatizzata;
- > indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni, dalla fase di invio e ricezione a quella di valutazione della stessa.

Tra le modifiche di maggior rilievo apportate dalla l. 179 all'art. 54-bis -puntualizza l'Autorità- rilevano: l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione; la valorizzazione del ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nella gestione delle segnalazioni; il sistema generale di tutela e protezione del segnalante, che comprende la garanzia di riservatezza sull'identità, la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni o enti a causa della segnalazione, nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal *whistleblower* come "giusta causa" di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà.

Nella predisposizione delle Linee guida, l'Autorità ha considerato i principi espressi in sede europea dalla Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (in G.U.U.E. L 305, 26.11.2019, p. 17-56) e gli effetti che possono produrre sul sistema di tutela previsto dal nostro ordinamento nazionale e dalle presenti Linee Guida. ANAC si riserva di adeguare, eventualmente, il presente documento al contenuto

della legislazione di recepimento da adottarsi entro il 17 dicembre 2021.

In questa sede va rilevato che le Linee guida sono suddivise in tre parti.

Una prima parte dà conto dei principali cambiamenti intervenuti sull'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti (pubbliche amministrazioni e altri enti) tenuti a dare attuazione alla normativa, che ai soggetti - c.d. *whistleblowers* - beneficiari del regime di tutela. Si forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione, sulle modalità e i tempi di tutela, nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa.

Nella seconda parte si declinano, in linea con quanto disposto dalla normativa, i principi di carattere generale che riguardano le modalità di gestione della segnalazione preferibilmente in via informatizzata, si chiarisce il ruolo fondamentale svolto dal RPCT e si forniscono indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni.

Nella terza parte si dà conto delle procedure seguite da ANAC, alla quale è attribuito uno specifico potere sanzionatorio ai sensi del comma 6 dell'art. 54-*bis*.

L'Autorità precisa che le presenti Linee guida, sulle quali si è espresso anche il Consiglio di Stato con parere n. 615 del 4 marzo 2020, reso ai sensi dell'art. 15, l. 21 luglio 2000 n. 205, superano le precedenti adottate con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 (e i relativi allegati), i cui effetti si intendono cessati.

Per quanto riguarda i soggetti tutelati l'istituto del *whistleblowing* -si chiarisce- è indirizzato alla tutela di chi riveste la qualifica di dipendente pubblico, mentre, in relazione agli enti tenuti a predisporre e attuare misure di tutela per il dipendente che denuncia gli illeciti, l'art. 1, co. 2, dell'art. 54-*bis* si riferisce, attraverso la tecnica del rinvio, alle amministrazioni pubbliche individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

Il legislatore, come anticipato, opera un decisivo ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto del *whistleblowing*. Tale indirizzo, risulta complessivamente coerente con il novero dei soggetti che, a vario titolo, sono tenuti all'applicazione della legge 190/2012 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo, l'ANAC sottolinea che la legge 179 disciplina, come sopra visto:

- le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;
- le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Come previsto dall'art 54-*bis* (art. 1, co. 1), le prime possono essere inviate, a discrezione del *whistleblower*, al RPCT dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita o ad ANAC. Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia «all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile».

In aderenza alle linee di indirizzo offerte in termini di principio dalla Direttiva (UE) 2019/1937 si raccomanda alle amministrazioni di promuovere presso i dipendenti il ricorso al canale interno, favorendo, in prima istanza, l'inoltro della segnalazione al RPCT.

Per quanto riguarda le “comunicazioni di misure ritorsive” la norma prevede, invece, che esse siano trasmesse esclusivamente ad ANAC (art 54-*bis*, art. 1, co. 1).

Nella citata delibera n. 469/2021 si forniscono indicazioni sulle caratteristiche delle segnalazioni che l’Autorità ritiene necessarie ai fini dell’applicazione al loro autore dell’istituto del *whistleblowing* e del sistema di tutele ad esso connesse.

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall’art. 54-*bis* i presupposti sono i seguenti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di “*dipendente pubblico*” o equiparato;
- la segnalazione deve avere ad oggetto “*condotte illecite*”;
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali “*condotte illecite*” “*in ragione del proprio rapporto di lavoro*”;
- la segnalazione deve essere effettuata “*nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione*”;
- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell’art. 54-*bis*, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che hanno un obbligo di denuncia, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell’art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p., la segnalazione di cui all’art. 54-*bis* indirizzata al RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all’Autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda il concetto di “condotta illecita”, l’Autorità evidenzia che il legislatore usa tre definizioni diverse. Il co. 1 dell’art. 54-*bis* stabilisce che oggetto della denuncia sono le “*condotte illecite*”; nel titolo della legge si parla di “*reati o irregolarità*”; nella rubrica dell’art. 1 si fa riferimento semplicemente ad “*illeciti*”.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni *whistleblowing* comprendono, quindi, non solo le fattispecie riconducibili all’elemento oggettivo dell’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all’adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell’interesse pubblico.

Nella delibera n. 469 in esame si fa riferimento, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

L’ANAC non manca di chiarire che la tutela ex art. 54-*bis* non si applica, invece, alle segnalazioni di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento e alle c.d. “voci di corridoio”.

Per quanto concerne gli elementi e caratteristiche della segnalazione, secondo l’Autorità è necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la deliberazione dei fatti da parte del RPCT o di ANAC.

In particolare è necessario risultino chiare:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

Per quanto riguarda poi la tutela del whistleblower l'Autorità osserva che il sistema di protezione che la l. 179 riconosce al *whistleblower* si compone di tre tipi di tutela:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione (cfr. § 3.1);
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata (cfr. § 3.2);
- l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il *whistleblower* (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) - sia in ambito pubblico (ex art. 54-bis, d.lgs. 165/2001) che privato (ex art. 6 d.lgs. 231/2001) - sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art. 2105 c.c.) (cfr. § 3.3).

E' importante sottolineare che il divieto di rilevare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante. Il trattamento di tali elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati personali, specie quelli relativi al segnalante, qualora, per ragioni istruttorie, altri soggetti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata.

L'Autorità, nella delibera citata, sottolinea due importanti conseguenze della tutela della riservatezza:

la prima importante conseguenza della tutela della riservatezza è la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 «*Nuove norme sul procedimento amministrativo*» (operata dal co. 4, art. 54-bis, d.lgs. 165/2001).

Seppure la legge non lo preveda espressamente, l'Autorità ritiene che, a maggior ragione, la segnalazione e la documentazione ad essa allegata debbano essere escluse dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

Anche la normativa di protezione dei dati prevede una specifica disposizione a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. Il legislatore ha, infatti, introdotto, con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 di recepimento del Regolamento (UE) n. 2016/679, l'art. 2-undecies nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Sul piano operativo, l'altra importante indicazione per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione è la gestione informatizzata delle segnalazioni, con il ricorso a strumenti di crittografia, secondo le modalità indicate da ANAC nelle presenti linee Guida (cfr. Parte II § 2.2.).

Il problema della tutela in questione rileva, poi, anche nei procedimenti giudiziari e disciplinari. Per questo il

co. 3 del novellato art. 54-*bis* precisa fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel procedimento disciplinare deve essere garantita la riservatezza.

L'adozione di misure discriminatorie deve essere comunicata ad ANAC per gli accertamenti che la legge le attribuisce (cfr. Parte III, § 3, delle presenti Linee guida) e per l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa al responsabile, come previsto dalla legge.

Nella citata delibera n. 469 si ritiene utile proporre una elencazione di possibili misure ritorsive sussumibile dalla prassi dell'Autorità, destinataria delle comunicazioni di misure ritorsive:

- irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate;
- proposta di irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate;
- graduale e progressivo svuotamento delle mansioni;
- pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati;
- valutazione della *performance* artatamente negativa;
- mancata ingiustificata attribuzione della progressione economica o congelamento della stessa;
- revoca ingiustificata di incarichi;
- ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto;
- reiterato rigetto di richieste (ad es. ferie, congedi);
- sospensione ingiustificata di brevetti, licenze, etc.;
- mancata ingiustificata ammissione ad una procedura e/o mancata ingiustificata aggiudicazione di un appalto (ad esempio, nel caso di un'impresa individuale, già fornitrice della p.a., ove è avvenuto il fatto segnalato, quando si tratta dei soggetti di cui all'art. 54-*bis*, co. 2, ultimo periodo, d.lgs. 165/2001).
- per i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica le ritorsioni possono consistere in:

ingiustificata risoluzione o ingiustificato annullamento del contratto di servizi, della licenza o del permesso, ingiustificata perdita di opportunità commerciali determinata dalla mancata aggiudicazione di un appalto.

Nel caso in cui l'Autorità accerti la natura ritorsiva di atti adottati dall'amministrazione o dall'ente, ne discende che questi sono nulli e ANAC ne dichiara la nullità come previsto dal co. 6, art. 54-*bis* del d.lgs.165/2001.

Condizioni per la tutela

Per specifica disposizione normativa (co. 9, art. 54-*bis*) le tutele previste dall'art. 54-*bis* nei confronti del segnalante cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei confronti dello stesso la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa.

Per quanto attiene poi al ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza l'Autorità sottolinea che la legge 179 assegna al RPCT un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni. Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari a una prima "*attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute*", da ritenersi obbligatoria in base al co.

6 dell'art. 54-*bis*, pena le sanzioni pecuniarie dell'Autorità (co. 1 e 6, art. 54-*bis*).

L'Autorità evidenzia che il ruolo del RPCT si sostanzia in una significativa attività istruttoria.

In primo luogo, spetta al RPCT la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel co. 1 dell'art. 54-*bis* per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di *whistleblowing*, il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione.

Qualora, invece, il RPCT ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione è opportuno si rivolga immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

L'Autorità chiarisce che non spetta al RPCT accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.

Misura: già nel PTPCT 2021-2023 si era dato atto che il Comune di Belmonte Mezzagno ha aderito al progetto WhistleblowingPA di Transparency International Italia e del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani e Digitali e ha adottato la piattaforma informatica prevista per adempiere agli obblighi normativi e in quanto ritiene importante dotarsi di uno strumento sicuro per le segnalazioni.

La procedura è messa a disposizione nella sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione Altri contenuti Whistleblowing (Segnalazione condotte illecite).

Considerato che deve essere completata la digitalizzazione della procedura di acquisizione e gestione delle segnalazioni in coerenza con le Linee Guida di cui alla deliberazione ANAC n. 469/2021, va qui precisato che, in particolare dal 30/09/2021, sono state, comunque, previste due modalità per eventuali segnalazioni: la prima attraverso la sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione Altri contenuti *Whistleblowing* (Segnalazione condotte illecite); la seconda attraverso apposito indirizzo PEC: anticorruzione.belmontemezzagno@pec.it.

Inoltre, va rilevato che, nelle more del completamento della digitalizzazione della procedura di acquisizione e gestione delle segnalazioni in coerenza con le Linee Guida di cui alla deliberazione ANAC n. 469/2021, come iniziativa di sensibilizzazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può inviare periodicamente a tutto il personale una comunicazione relativa alla possibilità di utilizzare il *whistleblowing* quale strumento per segnalare eventuali illeciti, descrivendo le modalità di accesso e di utilizzo, evidenziando le tutele garantite.

In ogni caso, con apposita Direttiva del Segretario Generale -RPCT o altro atto organizzativo potranno essere stabilite, nel dettaglio, ulteriori modalità relative alle fasi della procedura di segnalazione.

Sembra opportuno, inoltre, rimarcare che dalla Relazione annuale sull'attività svolta dall'A.N.A.C., presentata dal Presidente f.f. il 2 luglio 2020, emerge come anche nel corso del 2019 si sia avuto un vero e

proprio andamento esponenziale delle segnalazioni: si è passati, infatti, da 125 segnalazioni del 2015 a 873 del 2019, per un totale complessivo di circa 2330 segnalazioni. A tale proposito va infine sottolineato che, come emerge dalla Relazione annuale 2020 dell'ANAC (18 giugno 2021), l'istituto del whistleblowing, introdotto nel nostro ordinamento giuridico con la legge 190/2012 e rafforzato con la legge 179/2017 che ne ha ampliato la portata applicativa, ha avuto nel corso del 2020 un arresto dell'andamento esponenziale iniziato nel 2014 e proseguito fino al 2019, anche a causa della pandemia derivante da Covid-19: il numero delle segnalazioni e di comunicazioni di misure ritorsive pervenute ad ANAC nel corso dell'anno 2020 è stato pari a 622, con una riduzione del 28,75% rispetto all'anno precedente.

5.10. Protocolli di legalità

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

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare; permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

I protocolli di legalità e i patti di integrità sono strumenti giuridici di carattere pattizio finalizzati al contrasto del fenomeno delle infiltrazioni mafiose o, comunque, di comportamenti opachi, scorretti o sleali nelle attività economiche di cui è parte la pubblica amministrazione.

Sembra utile evidenziare che, nonostante entrambi gli istituti (protocolli di legalità e patti di integrità) richiamati dal succitato art. 1, comma 17, siano riconducibili al più ampio *genus* degli accordi, sono contraddistinti, tuttavia, da alcune rilevanti differenze.

I protocolli di legalità sono stati ricondotti dalla giurisprudenza prevalente nell'alveo degli accordi tra amministrazioni pubbliche (disciplinati dall'art. 15 della Legge n. 241/1990), stipulati, nello specifico, tra quelle competenti in materia di sicurezza (solitamente le Prefetture - U.T.G) e le amministrazioni aggiudicatrici, ai fini del contenimento dell'illegalità e del controllo delle opere pubbliche; nell'ambito di tali protocolli sono concordate apposite clausole di integrità, unitamente all'obbligo per le amministrazioni stipulanti di recepirle nelle proprie procedure di gara.

Diversamente, i patti di integrità - pur essendo qualificabili come accordi aventi ad oggetto, al pari dei protocolli di legalità, la regolamentazione di comportamenti ispirati ai principi di legalità, lealtà, trasparenza e correttezza - sono documenti contenenti apposite clausole (definite unilateralmente da una pubblica amministrazione o recepite da precedenti protocolli di legalità) che - a seguito dell'inserimento nel bando pubblico - assumono la connotazione di *lex specialis* di gara e, per l'effetto, costituiscono la condizione per la partecipazione alla gara stessa o una causa di esclusione i cui effetti si verificano in caso di mancata accettazione del soggetto privato concorrente.

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

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

Nel PNA 2019 si evidenzia che la previsione ha trovato riconoscimento normativo nell'articolo 1, co. 17, della l. 190/2012, laddove si dispone, in particolare, che: «le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara».

Per quanto concerne il Comune di Belmonte Mezzagno vanno richiamate:

- la deliberazione di G.M. n. 22 dell'8/03/2006 avente ad oggetto "Adozione Protocollo Unico di Legalità - Recepimento clausole di autotutela";
- la deliberazione di G.M. n. 37 del 5/09/2012, avente ad oggetto "Adozione Codice Antimafia e Anticorruzione della Pubblica amministrazione c.d. "Codice Vigna";
- la deliberazione di G.M. n. 61 del 13/11/2017 avente ad oggetto "Approvazione Patto di integrità, in applicazione dell'art. 1, comma 17 della legge 190 del 2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

5.11. Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni

a1. Ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale, tutti i procedimenti concernenti le attività ad alto rischio di corruzione devono essere conclusi con provvedimenti espressi assunti nella forma della determinazione amministrativa ovvero nelle altre forme di legge (autorizzazioni, concessioni, ecc.), salvo i casi in cui sia prevista la deliberazione di G.M. o di C.C. e salve le eccezioni di legge.

a2. I provvedimenti conclusivi:

- devono riportare la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti, anche interni, per addivenire alla decisione finale;
- devono essere sempre motivati con precisione, chiarezza e completezza, specificando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria ed alle norme di riferimento;
- devono essere redatti con stile il più possibile semplice e diretto per consentire a chiunque di comprendere

appieno la portata di tutti i provvedimenti.

a3. Di norma il soggetto istruttore della pratica (Responsabile del procedimento) deve essere distinto dal titolare del potere di adozione dell'atto finale.

a.4. L'ordine di trattazione dei procedimenti, ad istanza di parte, è quello cronologico, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti. Per i procedimenti d'ufficio si segue l'ordine imposto da scadenze e priorità stabilite da leggi, regolamenti, atti deliberativi, programmi, circolari, direttive, ecc.

5.12. Meccanismi di controllo delle decisioni e di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti. Controlli interni

Si deve preliminarmente osservare che il controllo successivo di regolarità amministrativa si configura quale misura di prevenzione della corruzione, anche in considerazione degli esiti che emergono dal relativo esercizio.

Infatti, l'azione di monitoraggio così eseguita consente di rilevare possibili irregolarità nell'esercizio dell'attività amministrativa, eventuali fattispecie di illegittimità, anomalie o criticità, che vengono segnalate dal Segretario Generale ai Responsabili di Servizio che hanno adottato il provvedimento, in modo da garantire l'attivazione di possibili interventi correttivi, anche agendo, se del caso, in autotutela, con l'obiettivo finale di prevenire e/o contrastare eventuali fenomeni di illegalità.

Ciò chiarito, va rilevato che, in una logica di integrazione ed organicità degli strumenti organizzativi, ai fini dei meccanismi di controllo delle decisioni, si assume parte integrante del presente documento il Regolamento Comunale per la disciplina dei controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 4 del 22/01/2013. 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.

In tale contesto, il Segretario Generale - R.P.C.T. potrà proporre di attivare un eventuale processo di rivisitazione degli strumenti e delle modalità di esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa.

Si deve poi osservare che attraverso il monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi. Il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti è uno degli indicatori più importanti di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, oggetto di verifica anche in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa, ai sensi del Regolamento Comunale per la disciplina dei controlli interni. Con specifico riferimento al rischio di corruzione, il rispetto dei termini procedurali è un importante indicatore di correttezza dell'agire del pubblico ufficiale. Di contro, il ritardo nella conclusione del procedimento costituisce sicuramente un'anomalia e tale anomalia deve poter essere in ogni momento rilevata dal Responsabile di Servizio.

In particolare, con cadenza annuale i Responsabili di Servizio comunicano al Responsabile della prevenzione della corruzione, per le attività a rischio afferenti il Servizio di competenza, le anomalie riscontrate riferite ai rischi e/o il mancato rispetto delle misure di prevenzione indicate nel Piano e l'impossibilità di rispettare i tempi del procedimento, nonché qualsiasi altra anomalia rilevata, indicando le motivazioni di fatto e di diritto che giustificano il ritardo, nonché le azioni correttive intraprese e/o proposte ovvero le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato.

Il Responsabile di Servizio è responsabile del monitoraggio sui tempi procedurali; interviene tempestivamente per l'eliminazione delle eventuali anomalie riscontrate e, qualora le misure correttive non rientrino nella sua competenza normativa ed esclusiva, dovrà informare tempestivamente il Responsabile della prevenzione della corruzione, proponendogli le azioni correttive da adottare.

5.13. Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere

I Responsabili dei Servizi verificano eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere ed i Responsabili di Servizio e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti.

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'art. 12 della legge 241/1990.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione deve essere prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "amministrazione trasparente", oltre che all'albo on line.

5.15. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

L'art. 1, comma 16, della Legge n. 190/2012, identificando l'area relativa ai concorsi ed alle procedure di selezione del personale come uno dei settori a rischio corruttivo, prevede l'obbligo per le pubbliche

amministrazioni di assicurare la massima trasparenza nella gestione dei procedimenti afferenti all'area medesima, anche mediante pubblicazione di specifici dati ed informazioni sui siti web istituzionali, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del D.lgs. 165/2001.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive deve essere prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente".

5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT

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

Ai fini del monitoraggio i Responsabili di Servizio sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Tutti i Responsabili di Servizio hanno l'obbligo di informare tempestivamente il Responsabile della Prevenzione della corruzione di eventuali ritardi e/o inadempimenti o dell'emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione del PTPCT.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, a cui compete verificare l'efficace attuazione del presente piano, può sempre disporre ulteriori controlli nel corso di ciascun esercizio. In un'ottica di efficacia dinamica del presente Piano, il Responsabile della prevenzione è autorizzato ad implementarne e/o migliorarne il contenuto attraverso direttive, circolari, disposizioni di servizio, riunioni con i Responsabili dei Servizi, e potrà avviare ogni iniziativa ritenuta utile al raggiungimento delle finalità perseguite dal presente documento di programmazione.

Le norme del presente Piano recepiscono dinamicamente le modifiche alla Legge n. 190/2012 ed ai relativi decreti attuativi.

5.17. Vigilanza su enti controllati e partecipati

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

adottino il modello di cui al d.lgs. 231/2001;

provvedano alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza;

integrino il suddetto modello approvando uno specifico piano anticorruzione e per la trasparenza, secondo gli indirizzi espressi dall'ANAC.

