COMUNE DI SANT'AGNELLO

(Città Metropolitana di Napoli)

…….

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2021-2023

……..

Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità

art. 1 commi 8 e 9 della legge 190/2012 e smi.

Sommario

1.Inquadramento normativo e procedurale 4
1.1.Nozione di corruzione. 4
1.2 Sistema e strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione 4
1.3Ambito soggettivo 6
1.4.Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) 8
1.5.I compiti del RPCTGli altri attori del sistema 9
1.7L'approvazione del PTPCT 10
1.8Obiettivi strategici – Trasparenza totale. 11
1.9 Integrazione tra PTPCT e Piano perfomance 11
2. Analisi del contesto 15
2.1. Analisi del contesto esterno 15
2.2. Analisi del contesto interno 16
2.2.1. La struttura organizzativa 16
2.2.2. Funzioni e compiti della struttura 17
2.3. La mappatura dei processi 18
3. Valutazione e trattamento del rischio 22
3.1. Identificazione 22
3.2. Analisi del rischio 25
3.4. La ponderazione 31
3.5. Trattamento del rischio 32
3.5.1. Individuazione delle misure 33
3.5.2. Programmazione delle misure 36
4. Trasparenza sostanziale e accesso civico 38
4.1. Trasparenza 38
4.2. Accesso civico e trasparenza 38
4.3. Trasparenza e privacy 42
4.4. Comunicazione 43
4.5. Modalità attuative 44
4.6. Organizzazione 46

4.7. Pubblicazione di dati ulteriori 48
5. Altri contenuti del PTPCT 49
5.1. Formazione in tema di anticorruzione 49
5.2. Codice di comportamento 50
5.3. Criteri di rotazione del personale 50
5.5. Ricorso all'arbitrato 51
5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti 52
5.7. Attribuzione degli incarichi dirigenziali 52
5.8. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro 52
5.9. Controlli su ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici 53
5.10. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower) 54
5.11. Protocolli di legalità 58
5.12. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti 59
5.13. Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti 60
5.14. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere 60
5.15. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale 60
5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC 61
5.17. Vigilanza su enti controllati e partecipati 61

Allegati:

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

1. INQUADRAMENTO NORMATIVO E PROCEDURALE

1.1. Nozione di corruzione.

Le strategie di prevenzione della corruzione, sono com'è noto delineate nel nostro ordinamento giuridico, dalla legge n. 190/2012.

Pur non essendovi, in tale fondamentale testo normativo e nelle successive disposizioni integrative, una testuale definizione del termine "corruzione", è ormai pacifico che ai fini che in questa sede ci impegnano, tale termine non va riferito esclusivamente alle fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), né all'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma comprende tutte quelle situazioni in cui, anche se non vi sia una specifica rilevanza penale, emerge un ***malfunzionamento*** dell'amministrazione, causato da un uso a fini privatistici delle funzioni attribuite, ovvero viene in evidenza una forma di inquinamento dell'azione amministrativa indotta dall'interno o dall'esterno della struttura amministrativa, anche solo potenzialmente in grado di comportare uno sviamento dalle finalità, dai tempi procedurali e, in una parola, dai canoni di buona amministrazione.

1.2 Sistema e strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione

Nel sistema delineato con la precitata L. n.190/2012, le strategie di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo, inteso secondo la ampia accezione di cui al precedente paragrafo, sono articolate in un modello che prevede una azione coordinata tra organi centrali e singole amministrazioni, centrali, periferiche e locali.

Com'è noto, l'organo centrale di riferimento è l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che ha, tra gli altri, il fondamentale compito di elaborare il Piano nazionale anticorruzione (PNA), nel quale sono delineati i più rilevanti rischi di corruzione e gli obiettivi, i tempi e le modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo

Dopo due successivi PNA (con relativi aggiornamenti) adottati dall'ANAC dal 2013 al 2018, con la deliberazione n.1064 in data 13.11.2019 è stato adottato il nuovo Piano nazionale anticorruzione per il 2019, che rispetto ai precedenti analoghi documenti presenta rilevanti innovazioni.

L'altro polo della strategia di contrasto della corruzione è costituito dalle singole amministrazioni, periferiche, territoriale e locali, le quali, com'è noto, sono obbligate ad adottare un proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), rispetto al quale il PNA costituisce atto di indirizzo ed indica le linee guida.

Il PTPCT è lo strumento programmatico con il quale viene formulata una valutazione del livello di esposizione di ciascuna amministrazione al rischio di corruzione, delineato il processo di gestione dello stesso e vengono individuate le misure organizzative che s'intendono porre in essere per prevenire e contrastare tale rischio.

Lo sviluppo di tale attività di prevenzione e contrasto del rischio di corruzione deve avvenire in coerenza con i seguenti indirizzi generali dettati con il precitato PNA 2019:

A- Principi strategici:

a) l'organo di indirizzo politico amministrativo deve essere adeguatamente coinvolto nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo, auspicabilmente mediante

l'introduzione di un contesto organizzativo tale da assicurare un concreto e proficuo supporto al responsabile anticorruzione dell'Ente;

b) la gestione del rischio corruttivo non deve impegnare solo il responsabile anticorruzione, ma deve essere progressivamente sviluppata ed acquisita una cultura ed un livello di consapevolezza dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate diffusi nell'intera struttura organizzativa interna, all'uopo favorendo la proficua e leale collaborazione del personale con funzioni dirigenziali e di tutto il personale dipendente, oltre che degli organi di valutazione e di controllo

c) devono essere ricercati crescenti livelli di collaborazione istituzionale tra amministrazioni operanti nello stesso comparto e nello stesso territorio, all'uopo condividendo anche metodologie, esperienze e sistemi informativi, al fine di favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, evitando, per converso, la mera trasposizione "acritica" di strumenti elaborati all'esterno di ciascun singolo contesto operativo;

B- Principi metodologici:

a) l'elaborazione del piano anticorruzione non deve essere vista quale mero adempimento formale ma si deve seguire un metodo sostanziale, tendendo a definire un modello progressivamente sempre più dettagliato e preciso, in grado di generare una concreta ed effettiva riduzione dei rischi di corruzione; un modello quindi necessariamente e dinamicamente adeguato alle specificità del contesto esterno ed interno.

b) deve essere seguito un approccio di gradualità, che consenta di migliorare progressivamente il livello di analisi del contesto, di rilevazione dei processi e di valutazione e trattamento dei rischi.

c) si deve evitare un approccio eccessivamente generico e poco selettivo, ma occorre selezionare adeguatamente le priorità d'intervento, incidendo, in base alle risultanze della fase di valutazione del rischio, con interventi specifici negli ambiti più esposti al rischio di corruzione, valutando dinamicamente le reali necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

d) la gestione del rischio dev'essere parte integrante dei processi di programmazione, controllo e valutazione, dovendosi necessariamente assicurare un crescente livello di 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 organizzativa e individuale, e si deve valutare, tra i vari aspetti della performance individuale del personale apicale, anche il reale ed effettivo grado di coinvolgimento e collaborazione con il responsabile anticorruzione;

e) attraverso il costante monitoraggio del livello di attuazione e di efficacia delle misure di prevenzione messe in campo con il Piano, si deve tendere ad un continuo miglioramento, mediante il periodico riesame della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

C - Principi finalistici:

a) Si deve evitare di generare oneri organizzativi non proficui e viceversa cercare di assicurare effettività al sistema, cioè tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi, anche mediante la semplificazione delle procedure e mirando all'integrità dell'azione, coniugando per tale via l'azione anticorruzione con i principi di efficienza e efficacia dell'amministrazione;

b) il sistema di gestione del rischio corruttivo deve tendere a migliorare l'immagine e l'affidabilità delle pubbliche istituzioni, ed in tal senso va vista quale vero e proprio valore pubblico, volto ad accrescere il livello di benessere della collettività

1.3 Ambito soggettivo

Secondo l'impianto normativo anticorruzione, così come meglio definito in virtù delle indicazioni fornite con le deliberazione dell'ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e smi.
Dette pubbliche amministrazioni 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);
- assicurare la corretta pubblicazione dei dati, documenti ed informazioni per i quali tale adempimento è obbligatoriamente prescritto dalla legge n.190/2012 e dal D.Lgs. n.33/2013 e ss..mm.ii) in "Amministrazione trasparente";
- assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto dal d.lgs. 33/2013.

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

- ✓ le Autorità di sistema portuale;
- ✓ le Autorità amministrative indipendenti;
- ✓ gli enti pubblici economici;
- ✓ gli ordini professionali;
- ✓ le società in controllo pubblico, le associazioni, fondazioni ed altri enti di diritto privato e altri enti di diritto privato (cfr. deliberazione n. 1134/2017).

Per quel che concerne la trasparenza, l'ANAC ha fornito chiarimenti in relazione al profilo della "compatibilità", cui fa espresso riferimento l'art. 2-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. 33/2013, a norma del quale 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 chiarito che la compatibilità non va esaminata per singolo ente, ma in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria.
Tale criterio dev'essere cioè inteso quale necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

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

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 stessa disposizione prevede poi che negli enti locali il responsabile sia individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione.

Come chiarito dall'ANAC (FAQ anticorruzione, n. 3.4), il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione nei Comuni è il Sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca la nomina alla giunta o al consiglio.

La figura del responsabile anticorruzione è stata di recente oggetto di significative modifiche, introdotte con il D.Lgs. 97/2016, che infatti ha:
1) riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
2) rafforzato il ruolo del responsabile anticorruzione e per la trasparenza, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il responsabile abbia "adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione", che sia dotato della occorrente "autonomia valutativa", e che rivesta una posizione "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali.

Il d.lgs. 97/2016 (art. 41 comma 1 lettera f) ha attribuito all'organo di indirizzo la competenza ad assumere 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", e tra tali misure, l'ANAC ricomprende espressamente anche quelle occorrenti per assicurare che il responsabile possa svolgere "il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni".

L'ANAC ritiene "altamente auspicabile" che:
il responsabile sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata", per qualità del personale e per mezzi tecnici, e che gli siano assicurati poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Sarebbe necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile, ma se ciò non è possibile, come nel nostro Ente, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

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

Infatti, in tema di 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 e si occupa dei casi di "riesame" delle domande rigettate (art.5, comma 7 del D.Lgs.n. 33/2013).

Nel delicato bilanciamento dei rapporti interni con il responsabile anticorruzione, il d.lgs. 97/2016 ha poi ampliato i doveri di segnalazione all'ANAC, estendendoli a tutte le "eventuali misure discriminatorie" poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, laddove le norme previgenti prevedevano la segnalazione della sola "revoca" del provvedimento di nomina. 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.

Tutto il personale, a partire da quello apicale, è investito, a norma del comma 9, lettera c), dell'art.1 della L.n.190/2012, dall'obbligo di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione: gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, a cominciare proprio dal personale dipendente nella sua interezza, sia nella fase di elaborazione del PTPCT che in quelle di verifica e attuazione delle misure adottate, e ciò con riferimento e con lo scopo tanto di consentire l'elaborazione di misure adeguate da inserire nel PTPCT, quanto di rendere possibile e favorire l'ottimale svolgimento delle attività di vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Il PNA evidenzia inoltre che l'articolo 8 del DPR 62/2013 ha delineato un "dovere di collaborazione" gravante sui dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è rilevante ai fini disciplinari.

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

Il decreto 97/2016 ha inoltre previsto la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza, ed ha introdotto il dovere del responsabile anticorruzione di trasmettere anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta, con ciò mirando a rafforzare le interrelazioni tra detti organi, finalizzate a rendere più efficiente ed efficace il sistema di prevenzione e contrasto della corruzione.

Lo stesso decreto 97/2016, ha poi introdotto una specifica fattispecie di responsabilità dirigenziale per omesso controllo, gravante in capo al responsabile anticorruzione sul piano disciplinare, nel caso in cui, a fronte di reiterate violazioni del PTPCT, questi non sia 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, a loro volta, 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.

Quanto sopra ferma restando, ovviamente, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione, all'interno dell'Ente, di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012). Anche in tale circostanza, il responsabile, per evitare la responsabilità disciplinare posta a suo carico, deve dimostrare di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di aver adeguatamente vigilato sul relativo funzionamento e sull'osservanza delle stesse.

L'ANAC ha chiarito che, per quanto possibile, occorre evitare che la figura del responsabile della protezione dei dati (RPD), prevista dal Regolamento UE 2016/679 coincida con il RPCT, in quanto la sovrapposizione dei due ruoli potrebbe "limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni". Potrebbero fare eccezione solo gli enti di piccole dimensioni, ove "la carenza di personale renda organizzativamente non possibile tenere distinte le due funzioni". Analogo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali (FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico):

Nella struttura organizzativa del Comune di Sant'Agnello, il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza è il segretario generale, Dott. Roberto Franco, all'uopo nominato con apposito decreto n. 2310 in data 8.02.2021, che non svolge anche le funzioni di responsabile della protezione dati, ai sensi del Regolamento U.E. 2016/679.

1.5 I compiti del RPCT

Com'è noto, ai fini che in questa sede ci interessano, il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge i compiti seguenti:

- elabora e propone in approvazione all'organo di indirizzo politico il Piano triennale di prevenzione della corruzione (art.1 comma 8 l. 190/2012), ne verifica l'efficace attuazione e l'idoneità (art.1 comma 10 lett. a) l.190/2012), comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate con il Piano, con le relative modalità applicative e vigila sulla loro osservanza (art.1 comma 14 l. 190/2012);
- propone le modifiche del Piano ritenute necessarie, in presenza di sopravvenute modifiche organizzative od operative, oppure ove si siano verificate significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (art.1 comma 10 lett. a) l. 190/2012);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti addetti a settori di attività maggiormente esposti a rischi corruttivi (art.1 comma 8 l. 190/2012) ed individua il personale da inserire nei programmi di formazione ai vari livelli sui temi dell'etica e della legalità (art.1 commi 10, lett. c), e 11 l. 190/2012);
- verifica il grado di attuazione dell'obbligo di rotazione degli incarichi, negli uffici più esposti a rischi corruttivi, ove ciò sia possibile, anche a mente del disposto del comma 221 della L. n.208/2015 (per il quale non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale);
- riferisce - ove richiesto, ovvero laddove sia egli stesso a ritenere ciò opportuno - all'organo di indirizzo circa l'attività svolta (art. 1 comma 14 l. 190/2012);
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo la relazione annuale sui risultati dell'attività svolta, da pubblicare nel sito informatico istituzionale dell'ente (negli ultimi anni tale adempimento è stato procrastinato dall'ANAC al 31 gennaio dell'anno successivo);
- trasmette all'OIV informazioni e documenti se da questi richiesti (art.1 comma 8-bis l.190/2012) e segnala all'organo di indirizzo e all'OIV eventuali disfunzioni in sede di attuazione delle misure anticorruzione e sulla trasparenza (art. 1 comma 7 l.190/2012);

- indica ai fini disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure anticorruzione e sulla trasparenza (art.1 comma 7 l. 190/2012);
- segnala all'ANAC eventuali misure discriminatorie adottate nei suoi confronti, ove emerga un collegamento diretto o indiretto tra tali misure e lo svolgimento delle sue funzioni di RPCT (art.1 comma 7 l. 190/2012);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure anticorruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- monitora e controlla il corretto e tempestivo adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (art. 43 comma 1 D.Lgs. n.33/2013) e segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC ed anche ai fini disciplinari, nei casi più gravi, il mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (art. 43 commi 1 e 5 D.Lgs. n.33/2013);
- sollecita all'organo di indirizzo l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati da inserire nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA e ne indica il nome all'interno del PTPCT (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21), potendo essere egli stesso designato a tal fine (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
- può essere designato gestore delle segnalazioni relative ad operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25.09. 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

Al RPCT, oltre che al sindaco ed all'OIV (o altro organismo con funzioni analoghe) l'ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata, eventualmente preceduta da richiesta di informazioni ed esibizione di documenti, ove ritenuta dall'ANAC stessa utile ai fini della valutazione in ordine all'avvio, o meno, del procedimento di contestazione.

1.6 Gli altri attori del sistema

L'efficacia del sistema di prevenzione e contrasto dei rischi corruttivi è strettamente connessa con il livello di contributo attivo e collaborazione che altri attori all'interno dell'organizzazione riescono ad assicurare al RPCT.

In particolare, limitandoci ai principali compiti degli altri soggetti interni:.

<u>l'organo di indirizzo politico deve:</u>
- valorizzare, negli atti programmatici dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- tenere nel debito conto il bagaglio di competenze professionali posseduto dalla persona da nominare RPCT ed adoperarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, mettendo a disposizione adeguate risorse umane ed informatiche, tali da favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere la cultura della valutazione del rischio di corruzione e della trasparenza all'interno dell'ente, incentivando la formazione e la sensibilizzazione dell'intero personale sui temi dell'integrità e dell'etica pubblica;

<u>i responsabili delle unità organizzative devono:</u>
- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione nella definizione degli obiettivi da assegnare al personale addetto alla unità organizzativa cui sono preposti;
- partecipare attivamente alla costruzione del sistema di gestione del rischio, coordinandosi, per quanto concerne i processi di propria competenza, con il RPCT, e fornendo dati ed informazioni occorrenti per la definizione dell'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure introdotte;

- ampliare progressivamente le proprie competenze in materia di anticorruzione e curare la formazione dei dipendenti assegnati ai propri uffici in tale materia, e più in generale la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- adoperarsi per l'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e favorire condizioni idonee a consentire l'efficace attuazione delle stesse anche da parte del personale addetto ai servizi cui sono preposti, con particolare riguardo ai principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma, indicati nel PNA 2019 e richiamati al paragrafo 1.2 del presente Piano;
- tenere in debito conto, nella valutazione annuale delle performance individuali del personale addetto ai servizi cui sono preposti, del contributo concretamente offerto da detto personale all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT;

l'OIV (o nucleo di valutazione) deve:
- assicurare adeguato supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, per la corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire dati e informazioni in suo possesso, 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;
- supportare il RPCT nelle attività di verifica del livello di attuazione e di adeguatezza delle misure anticorruzione previste dal Piano, nonché di verifica periodica della funzionalità del sistema di gestione dei rischi corruttivi;

i singoli dipendenti:
hanno l'obbligo di partecipare attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

I funzionari responsabili possono, ove lo ritengano opportuno, individuare e designare referenti per la gestione del rischio corruttivo, in funzione di interlocutori stabili del RPCT nelle unità organizzative cui sono singolarmente preposti, con la prospettiva di offrire al RPCT supporto operativo in tutte le fasi del processo, ma senza che tale designazione possa in alcun modo costituire un esonero di responsabilità per il funzionario apicale nell'espletamento del ruolo e delle attività al medesimo riservate nell'ambito del sistema di gestione del rischio corruttivo.

1.7 L'approvazione del PTPCT

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

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.

Com'è noto, a norma dell'art.41, comma 1, lett. g) del D.Lgs. n.97/2016, negli enti locali, il PTPCT è approvato dalla giunta.

Come ribadito con il comunicato del Presidente ANAC in data 16.03.2018, l'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è da ritenersi obbligatoria (i soli comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti hanno la facoltà di provvedervi con modalità semplificate (Deliberazione ANAC n. 1074 del 21/11/2018, pag. 153).

Sarebbe auspicabile una larga condivisione delle misure anticorruzione con gli organi di indirizzo politico. A tal fine, l'ANAC, con determinazione n. 12 del 28.10.2015, ha affermato di ritenere utile addirittura una doppia approvazione: di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, da parte del Consiglio Comunale e, successivamente, del documento finale di Piano, da parte della Giunta.

In questo Comune non è stato finora possibile procedere con le suindicate modalità, a causa delle scarse risorse a disposizione del segretario / RPCT e delle note e gravi carenze di organico,

con conseguenti eccessivi carichi di lavoro, che hanno di fatto impedito la formazione della proposta di Piano in tempo utile a consentire la doppia approvazione.

Il presente documento, pertanto, elaborato a cura del RPCT, è stato sottoposto direttamente all'esame della Giunta, per la definitiva approvazione, a seguito della quale sarà posto a disposizione dell'ANAC, in ossequio al disposto dell'art.1, comma 8, della L. n.190/2012, mediante pubblicazione in amministrazione trasparente, come stabilito per gli anni precedenti (la piattaforma predisposta dall'ANAC per l'invio telematico è espressamente definita *sperimentale*, per cui tale modalità di trasmissione è ritenuta ancora non obbligatoria).

1.8 Obiettivi strategici – Trasparenza totale.

Il comma 8 dell'art. 1 della L. n.190/2012, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. 97/2016, dispone che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT".

L'ANAC, con la deliberazione n. 831/2016, raccomanda 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".

Tra gli obiettivi strategici, si ritiene prioritaria la promozione di maggiori livelli di trasparenza, che si deve trasfondere nella definizione di "obiettivi organizzativi e individuali" (art. 10 comma 3 del d.lgs. 33/2013).

Com'è noto, la trasparenza, secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, è intesa quale "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.".

Questa amministrazione, ritenendo che la trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa costituisca la misura principale atta a prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi, si impegna a realizzare i seguenti **obiettivi di trasparenza sostanziale**:

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

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

Attraverso i suindicati obiettivi strategici si mira ad indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

a) l'assoluta ed integrale monitorabilità di tutta l'azione amministrativa, in tutte le sue fasi, e l'assoluta trasparenza dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;

b) incentivare e consolidare la cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

c) incentivare una immagine complessiva dell'ente Comune di Sant'Agnello sempre più positiva verso gli stakeholders e l'utenza in generale, facendo aumentare progressivamente la percezione di piena e completa affidabilità ed efficienza della macchina comunale.

1.9 Integrazione tra PTPCT e Piano perfomance

L'integrazione, come detto, costituisce fondamentale principio metodologico che deve guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio.

Com'è noto, l'art.1, comma 8, della L. n.190/2012 dispone tra l'altro che gli obiettivi posti in materia di prevenzione della corruzione costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico – gestionale e l'art. 44 del d.lgs. 33/2013 attribuisce all'OIV la verifica

della coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance, e la valutazione dell'adeguatezza dei relativi indicatori.
L'ANAC, rispetto a tale ultima norma, ha più volte sottolineato l'esigenza di assicurare un adeguato livello di integrazione tra il PTPCT e il Piano della performance.
A mente dei suindicati indirizzi normativi ed applicativi, si conferma l'impegno dell'Amministrazione a tener conto degli obiettivi strategici di trasparenza sostanziale, nella definizione delle previsioni da inserire negli strumenti programmatici strategico – gestionali, segnatamente: documento unico di programmazione (DUP) 2020 – 2022, bilancio di previsione per il triennio 2020 – 2022; piano esecutivo di gestione (PEG) 2020 – 2022, contenente, in coerenza con il disposto dell'art.169, comma 3 bis, del D.Lgs. n.267/2000, il piano dettagliato degli obiettivi (PdO) e il piano della performance (PdP).
Nel PEG/ Piano della Performance 2019, erano inseriti alcuni obiettivi gestionali di specifico raccordo con i contenuti del Piano anticorruzione. Infatti, oltre all'obiettivo trasversale riferito espressamente all' "Adozione delle misure di prevenzione della corruzione …ai sensi del vigente Piano Triennale …" erano previsti obiettivi settoriali relativi alla dematerializzazione ed alla informatizzazione dei flussi documentali, nonché all'attuazione delle nuove disposizioni in materia di privacy (GDPR Reg. UE 679/2016 e D.Lgs. n.101/2018).

2. ANALISI DEL CONTESTO

La prima fase del processo di gestione del rischio di fenomeni corruttivi è costituita dall'analisi del contesto, sia esterno che interno, essendo ovviamente necessario, in via prodromica, acquisire le informazioni occorrenti per individuare il rischio corruttivo, sia relativamente al contesto ambientale in cui opera l'Ente (contesto esterno), sia con specifico riferimento alle caratteristiche strutturali ed organizzative dell'ente stesso. (contesto interno).

2.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno tende ad esaminare l'influenza che il contesto ambientale in cui l'ente è inserito ed opera produce nel favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi ed al tempo stesso in che modo tali caratteristiche ambientali possono condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione messe in campo.
Occorre, quindi acquisire preventivamente le informazioni rilevanti e, quindi, analizzare idoneamente tali informazioni per la corretta rilevazione del rischio corruttivo.
Con riferimento all'acquisizione dei dati rilevanti, si utilizzano normalmente informazioni di tipo "oggettivo", ossia il reddito medio, la situazione socio culturale, l'incidenza di quali tipi di reati risulta maggiore, le tendenze demografiche, ecc.; ma anche di tipo soggettivo, con riferimento, cioè, alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli stakeholder.
I dati oggettivi sono reperibili mediante consultazione di banche dati o di studi effettuati da soggetti istituzionali, quali l'ISTAT, le Università, i Centri di ricerca riconosciuti.
In particolare rilevano i dati giudiziari sul tasso di criminalità generale del territorio e sui tipi di reati (omicidi, furti, scippi e borseggi), sulla presenza maggiore o minore della criminalità organizzata e sui fenomeni di infiltrazioni della stessa nelle istituzioni, sui reati contro la pubblica amministrazione.
E innegabile che l'ambito comprensoriale della penisola sorrentina delinea un contesto esterno complessivamente più favorevole, in quanto costituisce un comprensorio territoriale altamente vocato al turismo paesaggistico e culturale, con la presenza di una consolidata imprenditorialità nelle attività ricettive e nei servizi, che rende il tessuto sociale in generale meno permeabile a situazioni e fenomeni di malaffare, in relazione alle più ampie opportunità lavorative.
Vi sono comunque elementi di criticità, relativi, tra l'altro, al fatto che il territorio di questo Comune è caratterizzato dalla presenza di un centro urbano e di piccoli nuclei e case sparse in un ampio reticolo stradale; il che determina condizioni di elevata difficoltà per la vigilanza e l'ottimale presidio territoriale, in relazione alla maggiore esposizione del territorio, proprio per le precitate caratteristiche morfologiche, a fenomeni criminosi quali il furto in abitazioni private e (sia pure in

misura minore) la circolazione e lo spaccio di droghe e sostanze illecite, fenomeni che infatti, dai dati in possesso della Polizia Municipale e delle Forze dell'Ordine, costituiscono le fattispecie criminose più frequenti rispetto ad altre.

2.2. Il contesto interno

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L'analisi del contesto interno mira a far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità organizzativa della struttura dell'ente, aspetti che ineludibilmente contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e incidono sul livello di adeguatezza di adeguatezza dello stesso.

Si devono perciò rilevare la struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità, e si deve effettuare la completa mappatura dei processi e delle attività dell'ente.

2.2.1. La struttura del Comune

La struttura organizzativa dell'ente è stata da ultimo rideterminata con delibera della giunta comunale n.3 del 14.01.2016, parzialmente modificata con successiva delibera n.136 del 29.11.2016.
La struttura è ripartita in Unità Organizzative (al momento n.7 U.O. di cui la 3^ Complessa). Ciascuna U.O. è suddivisa in Uffici.
Al vertice di ciascuna U.O. è posto un funzionario responsabile (categoria D – titolare di posizione economica, secondo il vigente ordinamento professionale del personale degli enti locali) mentre alla guida degli uffici è normalmente preposto personale appartenente alla Categoria C del predetto ordinamento professionale.
La dotazione organica effettiva, al momento piuttosto carente, prevede: un segretario generale (a tempo parziale, in quanto il servizio di segreteria è in convenzione con il comune di Massa Lubrense, ed il titolare presta servizio per il 60% per il Comune di Massa Lubrense e per il 40% per questo Comune di Sant'Agnello), n.7 funzionari direttivi, responsabili ciascuno di una U.O., titolari di posizione organizzativa, in mancanza di figure dirigenziali (di cui n.5 dipendenti a tempo pieno ed indeterminato e n. 2 a tempo determinato di cui uno dipendente di questo Comune con contratto ex art.110, 1° comma, del D.Lgs. n.267/2000 al 50 % e l'altro dipendente del Comune di Massa Lubrense (Na), "utilizzato" da questo Comune in forza di convenzione ex art.14 del CCNL del personale degli EE.LL. in data 22.01.2004) e n. 34 dipendenti a tempo pieno ed indeterminato, appartenenti a categorie A, B, C e D con profili professionali diversi.
Al momento non vi sono collaborazioni esterne in corso.

2.2.2. Funzioni

La struttura organizzativa è chiamata a svolgere tutti i compiti e le funzioni che l'ordinamento attribuisce a questo.
Il Comune a norma dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) svolge 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 espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
L'art. 14 del medesimo TUEL riserva altresì al comune la gestione dei servizi, di competenza statale, elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica, le cui funzioni sono esercitate dal sindaco quale "Ufficiale del Governo".

Le "funzioni fondamentali" riservate dalla legge al comune, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione, sono quelle indicate dall'art.14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella L. n.122/2010):

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

Rilevati i dati concernenti la struttura interna, occorre passare alla mappatura dei processi, che è la fase di maggior rilevanza dell'analisi del contesto interno.
Secondo il PNA, un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).
In pratica, l'obiettivo è il graduale esame di tutte le attività svolte dall'ente, ivi incluse (come evidenziato dall'ANAC) quelle esternalizzate, con lo scopo di identificare i settori di attività i quali, in ragione della loro natura e delle relative peculiarità, risultino potenzialmente esposte a maggiori rischi corruttivi.
La mappatura dei processi si articola in 3 fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.
L'***identificazione*** dei processi consiste nell'individuare e descrivere le singole unità di analisi (il processo) e nella redazione dell'elenco completo dei processi in cui si articolano le attività svolte dall'ente. Viene cioè formata la ***lista*** dei processi da analizzare ed approfondire nella successiva fase.
Tutti i processi devono essere rilevati e perciò non soltanto quelli a vario titolo ritenuto maggiormente esposti a rischi corruttivi.
Seguendo le linee guida del PNA, una volta individuati tutti i processi, questi devono essere aggregati (fasi della descrizione e della rappresentazione) nelle cosiddette "***aree di rischio***", intese come raggruppamenti omogenei di processi, distinte in in *generali* e *specifiche*. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche attengono alle caratteristiche peculiari delle attività svolte da ciascuna amministrazione, secondo la tipologia di rispettiva appartenenza.
Con riferimento agli enti locali, l'Allegato 1 al PNA 2019 indica le seguenti "Aree di rischio":

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;

6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre alle predette aree a rischio, se ne indica, col presente Piano, una ulteriore, definita "***Altri servizi***", nella quale sono da ricomprendere processi tipici degli enti territoriali, generalmente privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree a rischio indicate dal PNA, quali: la gestione del protocollo, i procedimenti per il funzionamento degli organi collegiali, l'istruttoria delle deliberazioni, ed altri.

La completa mappatura dei processi consente di individuare i punti più vulnerabili dell'intera struttura organizzativa, con pedissequa identificazione delle zone di maggior influenza dei rischi corruttivi.

Sarebbe a tal fine auspicabile il massimo coinvolgimento dei funzionari responsabili – capi servizio. Il PNA suggerisce anzi la formazione di un vero e proprio "gruppo di lavoro", con interviste da svolgere con i preposti ai singoli processi ed un interscambio approfondito e leale di informazioni.

Viceversa, nel nostro ente, la mappatura dei processi è finora avvenuta solo grazie alla buona volontà ed applicazione del responsabile anticorruzione, che non ha mai potuto fruire della collaborazione dei funzionari, in parte perchè tutti eccessivamente oberati di lavoro, in parte perchè il grado di sensibilizzazione verso la strutturazione di un valido e completo sistema di prevenzione e contrasto della corruzione è ancora relativamente basso (e ciò – fortunatamente – anche in ragione della assenza di emersione di fenomeni corruttivi in un arco emporale ampio).

Il PNA suggerisce, con il principio di gradualità, 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)*".

L'Allegato A al presente Piano, intitolato "**Mappatura dei processi e catalogo dei rischi**", raccoglie tutti i processi nelle singole schede ivi accluse. Detti processi, conformemente agli indirizzi forniti dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l'indicazione dell'input, delle attività costitutive il processo, e dell'output finale) e, infine, è stata registrata l'unità organizzativa responsabile del processo stesso. In ossequio al principio di gradualità, l'analisi è stata quindi limitata alle fasi fondamentali, mentre la mappature, già tendenzialmente completa, sarà sottoposta a continua verifica, con eventuale ulteriore specificazione nel corso del triennio di riferimento e, comunque, con i prossimi aggiornamenti annuali

3. VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Nella fase della valutazione il rischio corruttivo dev'essere analizzato e confrontato con altri rischi ... "*al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)*". (PNA)

3.1. Identificazione comportamenti a rischio

E' necessario individuare i comportamenti e/o i fatti, relativi ai singoli processi, attraverso i quali si concretizza il fenomeno corruttivo. Questa rilevazione consente di formare gradatamente un vero e proprio ***registro*** o ***catalogo dei rischi***.

L'ANAC ha evidenziato che ... "*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*".
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", ma il livello minimo di analisi è costituito dal "***processo***". In tal caso, i processi rappresentativi dell'attività dell'Ente "non sono ulteriormente disaggregati in attività". Tale impostazione metodologica è conforme al principio della "gradualità".
L'analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, appare bastevole, almeno in questo primo periodo applicativo, come affermato anche dall'ANAC con riferimento ad "... amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità".
Data la dimensione organizzativa contenuta dell'ente, ed in considerazione della scarsa disponibilità di risorse economiche e soprattutto umane, è stata svolta una analisi per il momento limitata ai singoli "processi", senza una ulteriore scomposizione degli stessi in "attività", fatta eccezione per i processi relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture.
In attuazione del principio della "gradualità", nel corso del corrente esercizio e dei due successivi si cercherà di affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.
Ciò risulta peraltro conforme alle indicazioni fornite dall'Autorità, che ritiene conforme l'analisi svolta per processi e non scomposta per singole attività nei casi 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*". L'assenza, nel nostro Comune, di emersione di fatti, comportamenti ed eventi corruttivi negli anni precedenti e finora conferma, in tal senso, l'adeguatezza della metodologia seguita.
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".
L'ANAC propone di utilizzare a tal fine un elenco di fonti informative: 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.
Conformemente ai precitati indirizzi operativi, nella identificazione dei rischi corruttivi si è tenuto conto dei risultati dell'analisi del contesto, delle risultanze della mappatura, dell'analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili; delle segnalazioni ricevute con ogni strumento disponibile.
Una volta individuati gli eventi rischiosi, questi, seguendo le indicazioni dell'Autorità Nazionale, devono essere formalizzati e documentati, mediante la formazione di un "***registro o catalogo dei rischi***" nel quale, per ciascun oggetto di analisi, processo o attività, deve essere riportata la descrizione di tutti gli eventi rischiosi che si possono manifestare.
A tal fine, è stato predisposto, appunto, un **catalogo dei rischi principali, che è r**iportato nella colonna F delle schede allegate, denominate "**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**" (**Allegato A**).
Per ciascun processo è indicato il rischio più grave individuato.

3.2. Analisi del rischio

L'analisi del rischio tende a comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "***fattori abilitanti***" della corruzione, ed a stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

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

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

Si deve a questo punto procedere alla determinazione del grado di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Ciò consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del responsabile anticorruzione.

Secondo l'ANAC, si deve procedere applicando un generale criterio di "prudenza", al fine di evitare una possibile sottostima del rischio che non consentirebbe di mettere in campo misure adeguate ed efficaci.

E' opportuno dapprima scegliere l'approccio valutativo, quindi individuare i criteri di valutazione, poi rilevare i dati e le informazioni ed infine formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, si può procedere con un approccio di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due. Nell'approccio *qualitativo* l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Dette valutazioni, sebbene pur sempre supportate da dati, non prevedono di norma una rappresentazione di sintesi in termini numerici. Nell'approccio *quantitativo* si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

L'ANAC, suggerisce un approccio di tipo qualitativo, in ragione del fatto che non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze spesso mancanti in buona parte delle amministrazioni coinvolte.

Criteri di valutazione

I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti, secondo l'ANAC, 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".

Nell'Allegato 1 al PNA 2019 sono indicati i seguenti indicatori di rischio, comunemente accettati:

1. **livello di interesse "esterno"**: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. **grado di discrezionalità del decisore interno**: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. **manifestazione di eventi corruttivi in passato**: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. **trasparenza/opacità del processo decisionale**: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;

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

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

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

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

Rilevazione dei dati e delle informazioni

L'ANAC afferma che la rilevazione dei dati e delle informazioni deve auspicabilmente essere effettuata da soggetti in possesso di adeguata competenza e formazione, ovvero mediante ***autorilevazione***, con il filtro del RPCT, sulla base di evidenze e dati oggettivi, ove disponibili. (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

Quali dati oggettivi l'Autorità richiama i precedenti giudiziari e disciplinari a carico di dipendenti, rilevati con sentenze definitive, o anche in procedimenti ancora in corso, relativi a: reati contro la PA, falso, truffa aggravata alla PA (artt. 640 e 640-bis c.p.), procedimenti per responsabilità contabile, ricorsi in tema di affidamento di contratti. Costituiscono inoltre dati oggettivi le segnalazioni pervenute tramite il whistleblowing o anche reclami, indagini di customer satisfaction, o rassegne stampa.

L'Autorità suggerisce di avvalersi, ove possibile, di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni occorrenti (Allegato n. 1, pag. 30).

Per la redazione del presente Piano non sono state rese disponibili risorse finanziarie né dotazioni informatiche "dedicate".

La rilevazione è avvenuta mediante autovalutazione svolta dai singoli funzionari responsabili e responsabili dei procedimenti, con successivo vaglio da parte del RPCT, nella prospettiva di analizzare la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle informazioni fornite, tenendo conto quindi del principio di prudenza.

I risultati delle analisi sono riportati nelle schede allegate, denominate "**Analisi dei rischi"** (**Allegato B**). Le singole valutazioni sono supportate da una sintetica motivazione, esposta nell'ultima colonna a destra ("**Motivazione**") delle predette schede. Tutte le valutazioni sono state definite sulla base di dati – per quanto possibile – oggettivi, in possesso dell'ente o riferiti ad enti contermini o del medesimo comparto ed appartenenti ad un'area territoriale ed ambientale relativamente omogenea.

3.3 Misurazione del rischio

In merito alla fase della misurazione degli indicatori di rischio, l'ANAC suggerisce di privilegiare un'analisi di tipo *qualitativo*, supportata da documentazione comprovativa e adeguata motivazione, piuttosto che una l'impostazione quantitativa, con attribuzione di punteggi singoli, seguita nella redazione dei piani relativi agli anni precedenti.

L'approccio di tipo qualitativo consente di misurare gli indicatori di rischio mediante una scala di valutazione di tipo *ordinale: alto, medio, basso*, che potrà essere seguita sia per i singoli indicatori, sia per la valutazione complessiva del livello di rischio, che ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica", anch'essa espressa mediante una scala di misurazione ordinale, e perciò con indicazione: basso, medio e alto.

Tuttavia, l'Autorità raccomanda di evitare che la valutazione complessiva sia costituita dalla semplice media dei singoli indicatori, e questo perchè laddove per un singolo processo, risultino possibili più eventi rischiosi con livelli diversi di rischio di esposizione al fenomeno corruttivo, il

valore da individuare per stimare il livello complessivo di esposizione al rischio per quel processo dev'essere quello corrispondente al valore più alto fra quelli ipotizzabili.
Ogni misurazione deve comunque essere suffragata da idonea motivazione e da evidenze di dati raccolti.
In coerenza con le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale, sono stati individuati indicatori di rischio di tipo qualitativo, mirando alla formazione di una scala ordinale di un maggior dettaglio rispetto alla semplice graduazione basso – medio – alto.
Ciascun funzionario responsabile ha effettuato attenta autovalutazione dei singoli processi di propria competenza funzionale, che ha ordinato secondo la scala di valori crescenti di rischio qui di seguito riportata, con distinta indicazione di una sigla alfabetica per ciascun valore:

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++

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.
Le singole valutazioni sono supportate da sintetica motivazione, esposta nell'ultima colonna a destra ("**Motivazione**") delle schede stesse.
Per quanto possibile, si è cercato di supportare le singole valutazioni con dati oggettivi di cui l'Ente è in possesso.

3.4. La ponderazione

Sulla base della misurazione dei livelli di rischio come sopra effettuata, si procede infine alla ponderazione, con cui si individua il ventaglio dei rischi che necessitano di trattamento e le relative priorità di applicazione, si definiscono quindi le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio, le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'amministrazione e il relativo contesto esterno ed interno.
A tal proposito, è utile valutare il c.d. rischio residuo, cioè quello che permane una volta attuate correttamente le misure di prevenzione già in essere. Se il livello di rischio risulta non significativo, si può anche decidere di mantenere in essere le sole misura già applicate in attuazione dei piani precedenti.
Diversamente, pur nella consapevolezza che il rischio non potrà mai essere azzerato del tutto, si dovrà cercare di porre in essere misure aggiuntive e/o integrative, atte a consentire l'ulteriore riduzione del livello complessivo di rischio, fino a renderlo infinitesimale, cioè tendente (almeno) allo zero.
Nel delineare le misure di prevenzione da porre in campo, si deve procedere mirando ad un livello via via decrescente di esposizione al rischio, secondo la definizione di priorità di trattamento, e cioè iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino a giungere a trattare quelle con un rischio meno rilevante.

Seguendo la scala ordinale di livelli di rischio sopra riportata, è stata assegnata 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 stessa.
Sono state quindi indicate misure specifiche e più incisive per gli oggetti di analisi contrassegnati da valutazione ***A++, A+, A.***

3.5. Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio avviene attraverso l'individuazione dei correttivi e delle modalità che appaiono più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.
Si è cercato di prevedere misure di prevenzione in grado di essere concretamente attuate, cercando di evitare di introdurre azioni astratte e difficilmente attuabili in concreto, ma mirando a privilegiare misure puntuali, sostenibili in base al contesto e che consentano il dovuto monitoraggio e controllo
Le **misure sono generali** se intervengono trasversalmente sull'intera struttura organizzativa dell'Ente e mirano ad incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione;
Le **misure specifiche** si riferiscono a singole tipologie di processi e/o mirano ad agire su specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio, ad incidere dunque su problemi specifici.
E' evidente che si tratta della fase centrale di tutto il Piano, cui convergono in funzione prodromica tutte le attività finora descritte.
Il trattamento del rischio rappresenta quindi la fase in cui si individuano le misure ritenute più adeguate a prevenire il rischio corruttivo cui la struttura organizzativa risulta esposta e si programmano le modalità della loro attuazione.

3.5.1. Individuazione delle misure

Le misure ritenute più idonee a prevenire i rischi individuati devono essere tarate sulle specifiche criticità rilevate in sede di analisi e funzionali in relazione al livello di rischio riscontrato ed ai suoi fattori abilitanti.
Si mira cioè ad abbinare a ciascun processo o attività, ed ai rischi prioritari correlati con esso, le misure di prevenzione della corruzione ritenute maggiormente confacenti ed adeguate.
Il PNA suggerisce di orientare la delineazione delle misure di prevenzione sia generiche che specifiche tenendo conto delle seguenti tipologie:
controllo; trasparenza; 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).
E' intuitivo che l'orientamento tra le suindicate direttrici va individuato con riferimento alle problematiche specifiche del contesto operativo: se si ravvisa un deficit di trasparenza generico, consistente in una carente ottemperanza agli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, si penserà ad una misura generale in materia di trasparenza, laddove l'opacità di specifici meccanismi di interposizione con l'utenza in singoli processi potrà suggerire l'introduzione di una misura specifica mirata ad una più dettagliata regolamentazione di quel particolare procedimento o tipologia di procedimenti, ovvero viceversa, ove si ravvisi una frammentazione in più fasi endoprocedimentali ritenuta eccessiva rispetto al contesto organizzativo, tale da indurre una ingiustificata lentezza dell'iter procedimentale, con conseguente opacità dei rapporti con l'utenza, potrà essere utile l'introduzione di misure di semplificazione. L'ANAC in particolare pone l'attenzione sulle misure miranti alla semplificazione e sensibilizzazione interna (promozione di etica pubblica) che a tuttoggi risultano poco utilizzate.
Nell'introdurre una nuova misura di prevenzione è comunque utile:
- verificare l'eventuale presenza ed adeguatezza di preesistenti misure o di controlli specifici sul medesimo processo e sui relativi rischi, al fine di evitare la stratificazione di misure che possono

rimanere inapplicate: ovviamente in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia devono essere prioritariamente individuate le cause;
- mirare alla effettiva capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: se ad esempio l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in uno specifico processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere specificatamente su tale aspetto, piuttosto e/o prima che su altri;
- tendere alla introduzione di misure in grado di essere concretamente applicate e capaci di risultare subito efficaci, nonché economiche, nel senso del miglior rapporto tra costi e benefici (sostenibilità economica e organizzativa);
- individuare misure il più possibile adeguate e confacenti alle specifiche connotazioni e caratteristiche organizzative e gestionali dell'ente; tali cioè da consentire la delineazione di una strategia personalizzata, concretamente tarata sulle specifiche esigenze funzionali dell'ente.
Nel presente Piano, sono state individuate misure generali e misure specifiche, queste ultime riferite e da applicare ai processi caratterizzati da una valutazione del livello di rischio: **A (alto) A+ (molto alto) ed A++ (altissimo).**
Tutte le misure di prevenzione sono indicate nel prospetto allegato denominato "**Individuazione e programmazione delle misure**" (**Allegato C**). In particolare le singole misure sono descritte alla **colonna E** di detto prospetto.
Per ciascun oggetto di analisi è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio suggerito dal PNA del "miglior rapporto costo/efficacia".

3.5.2. Programmazione delle misure

Secondo il PNA, la programmazione delle misure di prevenzione, requisito e contenuto essenziale del Piano, deve essere realizzata tenendo conto dei seguenti elementi descrittivi:
- indicazione delle diverse fasi e modalità attuative: ove, cioè una misura necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più soggetti, ai fini di una maggiore responsabilizzazione di tutti coloro che vi sono coinvolti appare opportuno scandire le diverse fasi attuative, indicando i vari passaggi attraverso i quali si intende introdurre la misura;
- scansione della tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere cioè chiaramente scadenzata temporalmente, con ciò consentendo a chi vi sia coinvolto in fase attuativa e in fasi di monitoraggio, di poter efficacemente programmare ed effettuare le azioni di rispettiva competenza nei tempi previsti;
- precisa individuazione ed indicazione dei responsabili, nelle varie fasi attuative: atteso che normalmente uffici diversi concorrono nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente i responsabili dell'attuazione di ciascuna fase attuativa, onde evitare interpretazioni ed attività operative volte all'attuazione non rituali e corrette;
- precisa individuazione degli indicatori di monitoraggio e dei valori attesi, onde poter intervenire tempestivamente in caso di sviamento dai valori attesi e definire i correttivi più idonei per la corretta attuazione.
Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure deve avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione,
In definitiva, le linee guida chiariscono che il PTPCT deve contenere una adeguata programmazione delle misure di prevenzione del rischio di corruzione; cioè misure identificate con chiarezza, con precisa articolazione di responsabilità e scansione temporale, in grado di consentire ogni opportuna verifica in ordine alla loro attuabilità ed alla loro concreta attuazione, nonché in ordine alla reale efficacia.
Diversamente, il Piano risulterebbe privo dei requisiti e dei contenuti fondamentali prescritti dalla legge.
Nel presente Piano, la programmazione temporale delle misure descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" - **Allegato C è indicata** alla colonna F "Programmazione delle misure" delle schede stesse.

Si fa pertanto espresso rinvio a quanto ivi riportato, per ciascun processo e oggetto di indagine.

4. TRASPARENZA DIRITTO DI ACCESSO E PRIVACY

4.1. Trasparenza

Nel testo dell'art.1 del D.Lgs. n.33/2013, come sostituito ad opera del precitato D.Lgs. n.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."*.
Il Legislatore nazionale assegna quindi alla trasparenza un ruolo centrale, quale ineludibile presidio contro la corruzione, intesa nell'accezione ampia di malfunzionamento dell'amministrazione, ovvero di malamministrazione e sviamento dall'interesse pubblico.
Le P.A., com'è noto, sono obbligate a predisporre apposito atto programmatico indicativo delle modalità di attuazione dei principi di trasparenza, di respiro triennale ma da aggiornare a scorrimento ogni anno; documento che a partire dalla riforma introdotta con il D.Lgs. n.97/2016 dev'essere integrato nell'ambito del Piano anticorruzione, costituendone specifica sezione.
Al momento, le indicazioni contenute nelle "*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*", di cui alla deliberazione dell'ANAC n.1310 del 28.12.2016, restano pienamente operanti, per cui, in mancanza di indicazioni in ordine ad esigenze eventualmente integrative e/o modificative, il quadro di riferimento in tema di trasparenza resta immutato rispetto al 2019.
Il PNA raccomanda di rafforzare le misure di trasparenza nei PTPC, anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.
Gli obblighi di pubblicazione devono essere assolti, com'è noto, mediante l'inserzione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione "***Amministrazione trasparente***".

4.2. Diritto di accesso.

Il diritto di accesso, rispetto al principio di trasparenza, rappresenta l'altro lato del diaframma dei rapporti informativi tra amministrazione e cittadini.
Il comma 1 dell'art. 5 del D.Lgs n.33/2013 dispone che "*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*", ed il nuovo comma 2 continua disponendo che "*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.
Se ne desume che l'esercizio dell'accesso civico, semplice (comma 1) o generalizzato (comma 2), "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).
Le citate linee guida dell'ANAC hanno precisato che 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 infatti 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*" , mentre 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 anche precisato le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.
L'ANAC sostiene infatti che la finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato, identificandosi con quella di porre "*i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari*". 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".
L'Autorità suggerisce l'adozione di un nuovo regolamento sull'accesso, volto a fornire 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.
L'Autorità suggerisce anche di concentrare, ove organizzativamente possibile, la 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, dovrebbe dialogare con gli uffici in possesso dei dati richiesti.
Inoltre, l'Autorità propone da istituire presso ogni amministrazione un "registro delle richieste di accesso presentate", finalizzato a contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione. Il registro va pubblicato oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in "amministrazione trasparente", "altri contenuti – accesso civico".
Tale nuova pubblicazione, oltre ad essere funzionale all'azione di monitoraggio che svolge l'ANAC, appare opportuna anche nell'ottica di una più dettagliata conoscenza in ordine alle tipologie di documenti, dati o informazioni maggiormente richieste e ritenute accessibili in una logica di semplificazione delle attività.
Tra le varie misure di prevenzione, a corredo del presente Piano si prevede l'introduzione/ aggiornamento del nuovo regolamento per la disciplina delle diverse forme di diritto di accesso, e l'istituzione del registro degli accessi.
Si precisa che del diritto all'accesso civico e relative modalità di esercizio è comunque data ampia informazione sul sito di questo Comune.
In "Amministrazione trasparente" sono pubblicati:
- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico;
- il nominativo del responsabile della trasparenza, cui presentare le istanze di accesso civico;
- il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

I dipendenti sono adeguatamente formati sul contenuto e le modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

4.3. Privacy

In contraltare rispetto all'estensione del diritto di accesso si registra il rafforzamento della disciplina in materia di protezione dei dati personali che consegue all'entrata in vigore, a partire dal 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (RGPD), al quale, con il D.Lgs. n.101/2018, in vigore dal 19 settembre 2018, il legislatore nazionale ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali di cui al D.Lgs. n.196/2003.

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*".
Resta fermo il principio cardine relativo al trattamento dei dati personali, secondo cui questo è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.
Immediata conseguenza di ciò è che prima di mettere a disposizione sul sito istituzionale dati e documenti contenenti dati personali, occorre verificare se la pubblicazione di quella tipologia di dati è resa obbligatoria delle norme in materia di trasparenza. Inoltre, quand'anche in presenza di idoneo presupposto normativo, la pubblicazione dei dati personali per finalità di trasparenza, deve rispettare tutti i principi relativi al trattamento degli stessi previsti dall'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679: adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati»), 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.
Peraltro, lo stesso D.Lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, prescrive di rendere ***"non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione",*** ed all'art.6 contiene specifiche indicazioni in ordine alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.
Il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) è chiamato a svolgere compiti specifici, volti ad informare l'Amministrazione, fornire consulenza e sorvegliare sul rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

4.4. Comunicazione

Com'è noto, a partire 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*". (art.32 L. n.69/2009.
Il sito web dell'ente è pertanto divenuto il mezzo primario di comunicazione, 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.
In ottemperanza alle vigenti norme in tema di informatizzazione degli strumenti di pubblicità legale, l'albo pretorio di questo Comune è ormai da molti anni esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale medesimo.
Ovviamente, per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line ed a pubblicazione obbligatoria ex D.Lgs. n.33/2013, il Comune assicura la tempestiva contemporanea pubblicazione, rispettivamente: all'albo on line per l'assolvimento agli obblighi di pubblicità legale, e nella sezione "amministrazione trasparente" per l'ottemperanza agli obblighi di trasparenza.
L'ente è altresì dotato di attrezzature informatiche idonee ad assicurare la regolare tenuta della posta elettronica ordinaria e certificata.
Sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica specifici.

4.5. Modalità attuative degli obblighi di pubblicazione

L'Allegato 1 alla deliberazione ANAC n.1310 del 28.12.2016, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina e la struttura delle informazioni

da pubblicare sui siti istituzionali delle P.A., adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo n.97/2016.
Com'è 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.
Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 1310/2016.
Detti contenuti come sopra aggiornati con la precitata deliberazione ANAC n.1310/2016, sono stati recepiti già con l'aggiornamento del piano anticorruzione per il 2019 e si confermano in toto in questa sede, essendo fedelmente trasfusi nelle tabelle riportate nell'Allegato "D".
Rispetto alla deliberazione 1310/2016, nelle predette tabelle è stata aggiunta una settima colonna, individuata con la lettera "G", ove è indicato l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle precedenti colonne.
In particolare:
-la colonna A reca la denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;
-la colonna B reca la denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;
-la colonna C contiene i riferimenti normativi, aggiornate al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;
-la colonna D reca la denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;
-la colonna E contiene la descrizione dei contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);
-la colonna F indica la periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;
-la colonna G riporta l'indicazione dell'ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.
Le norme in questione impongono scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti. L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può perciò avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.
Il legislatore non ha specificato il concetto di tempestività, per cui, onde evitare che possano verificarsi comportamenti diversi e difformi tra loro, si rende opportuno fissare un termine di riferimento, per tutelare operatori, cittadini e amministrazione.
A tal riguardo, si conferma l'indicazione già contenuta nel Piano per il 2019 e precedenti, e cioè che viene considerata ***tempestiva*** la pubblicazione effettuata entro n. 7 (sette) giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti cui essa si riferisce.

4.6. Organizzazione dei flussi informativi

L'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 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 referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal decreto legislativo 33/2013, sono individuati nei Responsabili dei servizi indicati nella colonna G.
Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "*Amministrazione Trasparente*".
Ciascun servizio ha la possibilità tecnica di accedere alla predetta sezione *amministrazione trasparente* del sito, per il corretto inserimento dei dati e le informazioni relativi a procedimenti ed atti di competenza del servizio medesimo ed oggetto di pubblicazione nella precitata sezione del sito.
Pertanto, a conferma di quanto previsto già con il precedente aggiornamento, si prevede anche in questa sede che un addetto appositamente designato da ciascun Capo Servizio gestirà le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili alla struttura organizzativa di appartenenza,

curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.
Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza, nell'ambito dei poteri di sovrintendenza e coordinamento ad esso riservati, monitorerà l'attività dei referenti e degli addetti di ciascun Servizio dell'Ente, al fine di verificare la tempestività, la coerenza e la rispondenza delle pubblicazioni di competenza di ciascuno.
Ad ogni buon fine, **i funzionari responsabili dei Servizi indicati in Colonna G, in qualità di referenti per la trasparenza, sono in ogni caso altresì individuati quali responsabili della *trasmissione, della pubblicazione e dell'aggiornamento periodico dei dati ed informazioni concernenti atti e procedimenti di competenza dei Servizi cui sono singolarmente preposti.***
Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, verificando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organo di valutazione interno (OiV o Nucleo di Valutazione) e, nei casi più gravi, all'Autorità nazionale anticorruzione i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ferma restando l'attivazione dell'azione disciplinare, in relazione all'emersione di fatti rilevanti a tal fine.
Il tempestivo adempimento agli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e dal presente Piano è inoltre oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti amministrativi, nelle forme indicate dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e con le modalità indicate dal vigente Regolamento comunale sui controlli interni.
Si conferma, anche per il corrente anno, la seguente misura trasversale:
- Entro i primi cinque giorni lavorativi di ogni mese ciascun referente per la trasparenza/responsabile di servizio avrà cura di trasmettere al RPCT specifica attestazione dell'avvenuto adempimento, nel corso del mese precedente, di tutti gli obblighi di pubblicazione indicati dal D.Lgs. n.33/2013 e ss.mm.ii., per quanto di competenza del Servizio cui è preposto.
L'omessa trasmissione e/o pubblicazione di dati ed informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria a termini di legge potrà comportare la decurtazione della retribuzione di risultato del funzionario responsabile competente, fino ad un quarto dell'importo massimo attribuibile, ed a tal fine il RPCT invierà apposita relazione all'Organo di valutazione della performance, per le determinazioni di competenza di quest'ultimo Organo. Ove l'omissione sia stata accertata a seguito di esercizio del diritto di accesso civico (art.5 D.Lgs. n.33/2013) con correlato intervento del funzionario sostituto (ex art.2, comma 9 bis, L. n.241/90 e ss.mm.ii.) la decurtazione verrà comminata senza bisogno di alcuna valutazione da parte del Nucleo di valutazione, nell'ammontare di un quinto dell'importo massimo attribuibile.
Il sito informatico istituzionale del Comune è strutturato ed organizzato in modo da garantire la piena ed immediata conoscibilità ed accessibilità dei dati, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria a norma del D.Lgs. n.33/2013 e ss.mm.ii.
E' attivo il rilevatore degli accessi, tuttavia le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di ulteriori strumenti di rilevazione circa l'effettivo utilizzo dei dati pubblicati, rilevazione che, peraltro, riveste scarsa utilità per l'ente, atteso il carattere obbligatorio delle pubblicazioni in argomento.

4.7. Pubblicazione di dati ulteriori

Non viene prevista, neanche per il corrente anno, la pubblicazione di ulteriori informazioni, in quanto si valuta che, in relazione alle dimensioni demografiche ed alla struttura organizzativa di questo Comune, la pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal

legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa dell'Ente stesso.
Resta comunque inteso che i Responsabili dei servizi indicati nella colonna G, hanno facoltà di pubblicare tutti i dati e le informazioni (anche ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria per legge) che ritengono necessari per assicurare la *migliore trasparenza sostanziale* dell'azione amministrativa, nel pieno rispetto, ovviamente, delle norme vigenti in materia di trattamento dei dati ed informazioni ivi contenuti.

5. ALTRI CONTENUTI

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

Misura trasversale di grande rilievo in tema di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, la formazione va articolata su due distinti livelli: un primo livello generale e più generico, si rivolge a tutti i dipendenti, ed afferisce più genericamente all'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) ed alle tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale). Una formazione di secondo livello, più specifica, va rivolta al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai funzionari addetti alle aree a rischio, e riguarda le politiche, i programmi e i diversi strumenti da introdurre per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.
Un rafforzamento del ruolo della formazione in materia di prevenzione della corruzione va ravvisato non solo nell'intento derogatorio dell'art.21-bis del DL 50/2017 che consente ai Comuni di **finanziare liberamente le attività di formazione** dei dipendenti pubblici senza tener conto del limite di spesa 2009 (a condizione dell'avvenuta approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge), ma anche nel tenore dell'art.57, comma 2, del DL 124/2019 che ha eliminato, a partire dal 1° gennaio di quest'anno l**e norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione**.
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione individuerà, di concerto con i responsabili dei servizi, i dipendenti cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

5.2. Codice di comportamento

Altra misura trasversale di prevenzione e contrasto della corruzione che dev'essere confermata nei contenuti e nelle modalità applicative è riferita all'obbligo di ottemperanza alle regole comportamentali contemplate dal Codice di Comportamento.
In questo Comune, il codice di comportamento del personale dipendente, predisposto in attuazione e specificazione delle regole comportamentali dettate per tutti i dipendenti di pubbliche amministrazioni dal D.P.R. n.62/2013, ed in conformità a quanto disposto dall'art.54, comma 3, del D.Lgs. n.165/2001 e ss.mm.ii.., è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n.5 del 10.01.2014, all'esito di apposita procedura di consultazione pubblica e previo parere favorevole dell'Organismo indipendente di Valutazione.
Il Codice costituisce una codificazione scritta delle norme interne poste a garanzia della qualità dei servizi, della prevenzione dei fenomeni di corruzione, del rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo e perciò, in definitiva, della ottimale cura dell'interesse pubblico.
L'obbligo di ottemperanza al Codice di comportamento è esteso ai collaboratori esterni a qualsiasi titolo, ai titolari di organi ed al personale degli enti e società esterne in controllo del Comune, nonché ai collaboratori delle ditte appaltatrici di lavori, servizi e forniture del Comune.
I funzionari procedenti devono inserire nei bandi, avvisi e capitolati emessi nell'ambito di procedure di evidenza pubblica, nonché nelle lettere d'invito, nei fogli d'oneri ed in ogni altro

documento da emettere nell'ambito di procedure negoziali, una espressa clausola di rinvio applicativo alle regole comportamentali previste dal Codice, nonché una clausola risolutiva espressa, per il caso di violazioni dei predetti obblighi comportamentali commesse dagli organi direttivi, dal personale e/o dai collaboratori dei terzi contraenti col Comune.
Le denunce di violazione delle regole comportamentali del codice di comportamento seguono l'iter previsto dall'art.55 bis del D.Lgs. n.165/2001 e ss.mm.ii. per le segnalazioni relativa a fatti rilevanti ai fini disciplinari.
Per le violazioni commesse da personale dipendente del Comune, l'ufficio per i procedimenti disciplinari, costituito con deliberazione della Giunta Comunale n.193 del 16.12.2010, provvede all'espletamento dell'azione disciplinare, secondo le modalità indicate dalle norme precitate, come modificate a seguito della riforma di cui al D.Lgs. n.75/2017.

5.3. Rotazione del personale

- Rotazione ordinaria
L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del d.lgs. 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.
Tuttavia le condizioni organizzative del Comune di Sant'Agnello non consentono, al momento, l'applicazione generalizzata della misura, per le seguenti ragioni:
- non vi sono nell'organico del Comune figure dirigenziali, per cui le figure apicali sono costituite da Posizioni Organizzative, nominate ai sensi degli artt.13 e seguenti del CCNL Funzioni locali 2016/2019, in vigore dal 21.05.2018;
- alcuni titolari di posizione organizzativa sono in possesso di titoli di studio e competenze professionali non fungibili;
- un'applicazione della rotazione, in alcuni settori, sebbene a più alto rischio, in quanto, stante la specificità del bagaglio professionale richiesto per l'ottimale espletamento delle relative funzioni gestionali, metterebbe a rischio la funzionalità stessa e il buon andamento dell'azione amministrativa.
Peraltro, la legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede espressamente che "(…) *non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*".
Cionondimeno, come richiesto dall'ANAC, si mira a porre in essere misure alternative, evitando che il personale nelle aree a più alto rischio, abbia il controllo esclusivo dei processi, potenziando ad esempio la trasparenza, l'affiancamento di altri funzionari, o cercando di dividere le attività di istruttoria rispetto all'adozione del provvedimento finale.
Si cercherà inoltre di verificare anche l'eventualità di attivare altre misure alternative quali: gestioni associate, mobilità, comando, ecc..

- Rotazione straordinaria
Le norme vigenti sul punto (art. 16, comma 1, lett. *l-quater)*, del d.lgs. 165/2001) prevedono che i dirigenti dispongano con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva. L'Amministrazione ha l'obbligo di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo. La misura si applica, a mente della disposizione legislativa, non solo al personale dirigenziale, non presente nell'organico di questo Ente, ma anche al personale appartenente alle categorie A, B, C e D del vigente ordinamento professionale del personale EE.LL.
Si osserva che:
- sulla base dell'orientamento espresso dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, (Adunanza Plenaria n. 1 del 29/1/2009) "L'esercizio dell'azione penale, ai sensi degli artt. 60 e 405 del codice

di procedura penale si realizza con la richiesta del Pubblico Ministero di rinvio a giudizio a norma dell'art. 416 dello stesso codice e con gli altri atti con i quali si chiede al giudice di decidere sulla pretesa punitiva";
- in applicazione dell'art. 16, comma 1, lett. l quater del d.lgs. n. 165 del 2001 richiamato come fonte normativa dal PNA, i provvedimenti di revoca o assegnazione ad altro incarico devono avvenire solo nei casi di procedimenti disciplinari o penali per condotte di natura corruttiva.
Pertanto, in caso di richiesta di rinvio a giudizio a norma dell'art. 416 del codice di procedura penale (o atto equivalente) per condotte di natura corruttiva, nonché in caso di avvio del procedimento disciplinare sempre per condotte di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto di lavoro:
- nei confronti del personale incaricato di P.O. e della direzione di U.O., si provvede con atto motivato alla revoca o, ove possibile, assegnazione ad altro incarico, mediante rotazione;
- per il personale cui non è attribuita la P.O. e la direzione di una U.O., si procede all'assegnazione ad altro ufficio;
I reati che inducono l'obbligo di applicare la misura della *rotazione obbligatoria*, sono quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I "Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione", nonché quelli indicati nel d.lgs. 31.12.2012, n. 235 che, oltre ai citati reati, ricomprende un numero molto rilevante di gravi delitti, tra cui l'associazione mafiosa, quella finalizzata al traffico di stupefacenti o di armi, i reati associativi finalizzati al compimento di delitti anche tentati contro la fede pubblica, contro la libertà individuale.
I dipendenti del Comune, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, comunicano al Responsabile della prevenzione, entro 10 giorni da quando ne entrano a conoscenza, le misure a loro carico che comportano l'avvio del procedimento penale.
Il responsabile per la prevenzione, non appena venuto a conoscenza, tramite la comunicazione del diretto interessato, o in qualsiasi altro modo, della sussistenza dei presupposti per dare applicazione all'art. 16 comma 1 lettera I quater del D.lgs n. 165/2001, procede come segue, adottando gli accorgimenti necessari per assicurare la riservatezza delle comunicazioni:
- nel caso si tratti di un titolare di P.O. - responsabile di U.O., comunica la necessità di adottare il provvedimento di revoca o assegnazione ad altro incarico al Sindaco, competente all'adozione del provvedimento ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000. Il Sindaco (o chi ne fa le veci) adotta il provvedimento previsto, previa valutazione delle misure da adottare per assicurare la continuità dell'azione amministrativa e previa delibera della Giunta Municipale, ove sia necessario procedere ad una revisione dell'assetto organizzativo dell'ente.
- nel caso si tratti di un dipendente cui non sia attribuita la responsabilità apicale, comunica la necessità di adottare il provvedimento di revoca o assegnazione ad altro incarico al Responsabile della U.O. di appartenenza del dipendente coinvolto. Il Responsabile della U.O. provvede ad assegnare, con proprio provvedimento, il dipendente interessato ad altro ufficio della U.O cui è preposto, ovvero, ove ricorrano specifiche ragioni di necessità od opportunità, attiva le procedure interne per il trasferimento dello stesso ad altra U.O.
Nel caso in cui le misure siano applicate a carico del Segretario comunale/responsabile della prevenzione, il medesimo è tenuto a darne comunicazione, nei termini di cui sopra, al Sindaco il quale provvede a revocare il provvedimento di nomina del segretario stesso quale responsabile della prevenzione della corruzione a ad individuare altro responsabile e adotta i provvedimenti del caso, d'intesa con la Sezione Albo dei segretari comunali e provinciali presso la Prefettura di Napoli.

5.4 Ricorso all'arbitrato

Viene confermata anche per il corrente 2020 la misura di prevenzione costituita dall'esclusione, in tutti i contratti relativi all'acquisto di beni e servizi ed all'esecuzione di opere e lavori pubblici di cui è parte il Comune, la facoltà del ricorso all'arbitrato, in qualsiasi forma e modalità.

Pertanto, salvo fattispecie assolutamente eccezionali, da verificare caso per caso sulla base di

specifica motivazione, tutti gli schemi di contratto da stipulare nel corso del corrente anno, come già avvenuto per quelli stipulati nei precedenti anni, dovranno contenere la espressa esclusione di clausole compromissorie.

5.5. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

L'ente applica 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.
A tal fine sono intraprese 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.

5.6. Attribuzione degli incarichi dirigenziali

L'ente applica puntualmente le disposizioni del d.lgs. 39/2013 ed in particolare l'art. 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità.*

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

Com'è noto, l'art.53 del D.Lgs. n.165/2001, al comma 16 ter, introdotto dalla L. n.190/2012, vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri, sanzionando con la nullità i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tale divieto, mentre i soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti non possono contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, ed i compensi eventualmente percepiti e accertati devono essere restituiti.
Il rischio considerato è riferito all'eventualità che durante il periodo di servizio il dipendente possa precostituirsi situazioni lavorative favorevoli e sfruttare a proprio fine la sua posizione all'interno dell'Ente, per poi ottenere contratti di lavoro o di collaborazione presso imprese o privati con cui sia entrato durante il servizio in contatto.
La norma limita pertanto la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la *"convenienza"* di eventuali accordi fraudolenti.
Per evitare che si possano determinare situazioni del tipo di quella suindicata, tutti i contraenti con questo Comune, all'atto della stipulazione del contratto devono dichiarare, ai sensi del DPR 445/2000, l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del precitato comma 16-*ter* del d.lgs. 165/2001 e smi.
L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

5.8. Controlli per l'attribuzione di incarichi e l'assegnazione ad uffici

Com'è noto, l'art.35 bis del D.Lgs. n.165/2001, introdotto dall'art.1, comma 46 della L.n.190/2012, dispone che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

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.

A mente dei precitati divieti normativi, in questo Comune tutti coloro che sono designati commissari e/o responsabili dell'espletamento delle funzioni ivi indicate, all'atto della designazione sono tenuti a rendere, apposita dichiarazione di responsabilità, nelle forme di cui al DPR 445/2000, per attestare l'insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra. L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni (nei limiti in cui è oggettivamente possibile acquisire i relativi dati presso le diverse autorità e strutture giudiziarie).

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

L'art.1 della legge n.179 del 30.11.2017 (c.d. sul *whistleblowing)* ha sostituito il testo previgente dell'art.54-bis del D.Lgs. n.165/2001 (a sua volta introdotto con l'art.1, comma 51, della L.n.190/2012).

Il nuovo art.54 bis ha ampliato e potenziato il sistema di tutele precedentemente riconosciuto al segnalante, con specifico riferimento alla tutela dell'anonimato, al divieto di discriminazione ed alla sottrazione della denuncia al diritto di accesso.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "*nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione*", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o 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*".

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.

La ratio della tutela dell'anonimato va ravvisata nell'intento di evitare che il dipendente ometta di inoltrare segnalazioni di illecito per il timore che ne derivino conseguenze pregiudizievoli nei suoi confronti.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato sono ove vi sia il consenso del segnalante, oppure laddove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto a quelli oggetto della segnalazione, o ancora laddove la conoscenza dell'identità sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

Fanno ovviamente eccezione i casi in cui, sulla base di norme speciali, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio in indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

Resta comunque fermo il dovere, come chiarito già dal PNA 2013, di tenere in debito conto anche le segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni, relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Relativamente al divieto di discriminazione, il PNA ha precisato che per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela riguarda l'ambito della pubblica amministrazione, cioè il caso in cui il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici

dipendenti, e le segnalazioni sono effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.
Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato la segnalazione, deve darne notizia al responsabile della prevenzione, che valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione dell'accaduto al funzionario sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione. Quest'ultimo valuta l'opportunità o necessità di adottare misure di ripristino per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, sempre che, per quel che attiene agli aspetti disciplinari, il dipendente asseritamente discriminato non abbia rivolto segnalazione della presunta discriminazione anche direttamente all'U.P.D., che in tal caso valuta, nei termini previsti per l'avvio dell'azione disciplinare, la sussistenza o meno dei relativi elementi.
Il dipendente che ritiene di aver subìto la discriminazione può rivolgersi altresì all'Ufficio del contenzioso dell'Ente, ai fine di suscitare l'eventuale avvio dell'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione, e/o all'Ispettorato della funzione pubblica, che potrebbe disporre l'avvio di una ispezione volta ad acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni. Resta ferma la facoltà del presunto discriminato di rivolgersi all'organizzazione sindacale cui aderisce o comunque rappresentativa nel comparto, purché presente nell'Ente, la quale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica, se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
Resta altresì ferma la facoltà di agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente; l'annullamento giurisdizionale dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato, ed infine il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.
Quanto alla sottrazione della segnalazione di illecito al diritto di accesso, è stato evidenziato che il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella Legge n. 190.
L'ente è da tempo dotato di apposito sistema informatizzato dedicato alla ricezione ed alla gestione delle segnalazioni di illeciti con modalità tali da garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e la segretezza della trattazione e della successiva archiviazione del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione a corredo.
Il software utilizzato risulta possedere caratteristiche analoghe a quelle possedute dal software posto in uso dall'ANAC, e coerente con le linee guida di cui al comma 5, del precitato art.54 bis.

5.10. **Protocolli di legalità**

Si ribadisce anche in questa sede che il Comune inserisce, già da diversi anni, nei propri bandi e nei contratti relativi a lavori, servizi e forniture l'obbligo dell'osservanza del Protocollo di legalità sottoscritto dalla Prefettura di Napoli con il Comune di Napoli in data 1° agosto 2007, con correlata inserzione di apposita clausola risolutiva in caso di accertata violazione, da parte dell'appaltatore, anche di una sola delle clausole dello tale Protocollo.
A tal riguardo, si richiama la determinazione n.4/2012 dell'AVCP, con cui era stata affermata la legittimità di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità e/o patti di integrità, precisando che "*mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta. 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)".

5.11 Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

Viene inserita nel presente Piano per il corrente 2020 la misura trasversale relativa al monitoraggio dei termini procedimentali, rammentando che oramai il mancato rispetto del termine di adozione del provvedimento conclusivo di un procedimento (termine stabilito dalla legge o dall'apposito regolamento interno) viene dalla legge inquadrato in una specifica fattispecie legale di *silenzio – inadempimento* ed espone il responsabile al risarcimento del *danno da ritardo*. D'altronde, l'ingiustificato ritardo nel definire un procedimento amministrativo è un evidente sintomo di malfunzionamento, ed in quanto tale rende la condotta del responsabile rilevante ai fini anticorruttivi.
I responsabili dei Servizi, ciascuno per quanto di competenza dei servizi cui sono singolarmente preposti, dovranno relazionare per iscritto al RPCT, mediante appositi reports semestrali, circa le cause che hanno eventualmente impedito il rispetto dei termini di legge e/o regolamento, specificando i singoli procedimenti per i quali i termini di conclusione non sono stati osservati e le relative conseguenze e implicazioni.
Si precisa che la mancata segnalazione, a fronte di una richiesta di attivazione del "funzionario sostituto", costituisce inottemperanza ad una prescrizione del PTPC, con tutte le conseguenze di legge, e che tale negligenza costituisce di per se condotta valutabile dal parte dell'organo di valutazione della performance.
A tal fine, il segretario generale, in veste di "funzionario sostituto", oltre che di RPCT, ricevuta la richiesta di attivazione, è tenuto a darne tempestiva notizia all'O.i.V., per l'adozione dei provvedimenti di competenza.
Resta ovviamente fermo che in caso di condanna del Comune al risarcimento del danno da ritardo, il responsabile ne risponde in sede disciplinare, amministrativa ed erariale.

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

Relativamente all'oggetto del presente paragrafo, si conferma ulteriormente quanto già precisato con i Piani anticorruzione per gli anni precedenti, e cioè che le sovvenzioni, i contributi, sussidi, ausili finanziari, e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, sono concessi ed erogati esclusivamente nel rispetto delle condizioni e secondo la disciplina dell'apposito regolamento comunale, introdotto in attuazione dell'articolo 12 della legge 241/1990 ed in vigore.
Le proposte di iniziative da parte di soggetti esterni nel campo turistico, culturale, sportivo, promozionale e socio -ricreativo sono valutate sulla base della loro rilevanza e della coerenza con le linee programmatiche dell'Amministrazione.
Ogni provvedimento di attribuzione/elargizione deve essere tempestivamente pubblicato e viene in effetti pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione *"amministrazione trasparente",* oltre che all'albo online e nella sezione *" determinazioni/deliberazioni".*

5.13. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile

della prevenzione della corruzione, con il quale i funzionari responsabili sono tuttavia tenuti a collaborare, fornendo al riguardo, senza remora o condizione alcuna, ogni informazione necessaria od utile, con le modalità previste dal piano o indicate caso per caso dal RPCT medesimo.
Resta comunque fermo che i funzionari sono responsabili in via diretta, esclusiva ed anche in via di regresso, per tutte le conseguenze derivanti al RPCT, al Sindaco agli Amministratori ed all'Ente in generale, per l'omissione delle azioni di rispettiva competenza e spettanza.

5.14. Vigilanza su enti controllati e partecipati

In coerenza con quanto previsto dalla deliberazione ANAC, n. 1134/2017, 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 dagli enti pubblici economici", gli enti di diritto privato in controllo da parte di questo Comune sono tenuti ad adottare il modello di cui al d.lgs. 231/2001, individuare e nominare il proprio Responsabile anticorruzione e per la trasparenza e ad integrare il predetto modello mediante la formazione di uno specifico piano anticorruzione e per la trasparenza, secondo gli indirizzi espressi dall'ANAC;

L'organo direttivo di ciascun soggetto compreso nel perimetro del "gruppo Comune di Sant'Agnello" quale annualmente rideterminato in funzione prodromica all'approvazione del bilancio consolidato del gruppo stesso, è tenuto a trasmettere, con cadenza annuale, alla giunta una dettagliata relazione circa l'osservanza delle relative prescrizioni.