



**CITTÀ DI  
POMPEI**  
PATRIMONIO DELL'UMANITÀ



# PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2022-2024

## INDICE

	pag.
PREMESSA	3
PTPCT – FINALITÀ, PRINCIPI, CONTENUTI, PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE	5
I SOGGETTI DELLA PREVENZIONE: RUOLI E RESPONSABILITÀ	9
ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO	13
Caratteri demografici	13
Considerazioni relative alla salute	15
Considerazioni relative al sistema dei trasporti	16
Considerazioni relative all'istruzione e formazione	16
Caratteri socio-economici	17
ANALISI DEL CONTESTO INTERNO	25
DEFINIZIONE DELLE AREE DI RISCHIO GENERALI E SPECIFICHE	26
MISURE DI PREVENZIONE OBBLIGATORIE	27
MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ULTERIORI RISPETTO A QUELLE OBBLIGATORIE	36
I COMPITI DI DIPENDENTI, RESPONSABILI DELLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE E DIRIGENTI - SCADENZE - TEMPISTICA	37
COORDINAMENTO FRA GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E COLLEGAMENTO CON IL CICLO DELLA PERFORMANCE	39
PIANO DELLA TRASPARENZA	40
Premessa	40
Accesso civico semplice, accesso civico generalizzato e accesso documentale	41
Tutela della privacy	43
La trasparenza nel Codice dei Contratti	45
Ruoli, responsabilità e sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni riguardanti la trasparenza e l'integrità	46
Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti	46
Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione	46
Obiettivi 2022/2024	47
ANTIRICICLAGGIO	48
SCHEDE PROCEDIMENTI A RISCHIO CON INDICAZIONE DELLE MISURE SUDDIVISE PER SETTORE	Allegato

## PREMESSA

L'approvazione della legge Severino nel 2012 ha dato l'avvio in Italia, a un articolato processo di revisione nella P.A. delle procedure, delle attività e della stessa organizzazione interna, finalizzato a combattere il fenomeno della corruzione che, alla luce delle analisi condotte dagli organi preposti, aveva raggiunto livelli di guardia.

A livello internazionale già dal 2003 l'Assemblea Generale dell'Onu aveva adottato una Convenzione contro la corruzione, sottoscritta dalla Stato Italiano il 9 dicembre 2003, nella quale si prevede che ogni Stato: elabori e applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate; si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione; verifichi periodicamente l'adeguatezza di tali misure; collabori con altri Stati e organizzazioni regionali e internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La legge n. 190/2012 non fornisce la definizione di corruzione per la quale ci si riferisce al codice penale che prevede tre fattispecie: art. 318 "corruzione per l'esercizio della funzione" dispone che il P.U. che per l'esercizio delle funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa, sia punito con la reclusione da uno a sei anni; art. 319 "corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio" punisce il PU che per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio ovvero per compiere o aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve per sé o per un terzo denaro o altre utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da sei a dieci anni"; art. 319 ter " corruzione in atti giudiziari" punisce le ipotesi in cui "i fatti indicati negli artt. 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo".

Il concetto di corruzione cui si riferisce il legislatore non può però essere limitato solo a quello derivante dal codice penale, che in ogni caso è stato oggetto di modifica e aggiornamento, ma si amplia fino a ricomprendere tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, (circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica), come assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Pertanto il PTPC deve porre grande attenzione a prevenire atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità dell'amministrazione. Le situazioni rilevanti devono essere più ampie della fattispecie penalistica, ed essere tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attributive ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ad esterno*, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso in cui rimanga solo a livello di tentativo (PNA 2013).

In esecuzione della legge n. 190/2012, che prevede un sistema a due livelli, uno nazionale e uno "decentrato", il presente PTPCT del Comune di Pompei tiene conto delle linee contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (PNA 2019), approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con deliberazione n. 1064 del 13 novembre 2019 e aggiornato in data 22 luglio 2021, e degli "Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022", approvati dal Consiglio dell'Autorità in data 02 febbraio 2022.

Come previsto dall'art. 1, co. 2-bis, della legge n. 190/2012, nel PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della

corruzione e della trasparenza (PTPCT), e ai soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del D. Lgs. 33/2013, per l'adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001. Attraverso il PNA l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica Amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), legge n. 190/2012).

Per il PNA 2019-2021, il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad allora, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori.

L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare e attuare le misure di prevenzione della corruzione.

Gli approfondimenti svolti nelle parti speciali e su specifici settori di attività o materie mantengono ancora oggi la loro validità. Per quanto riguarda la materia dei contratti pubblici, l'Autorità si è riservata di adeguare le specifiche indicazioni elaborate nell'Aggiornamento PNA 2015 alla disciplina introdotta dal D. Lgs. n. 50/2016.

Il precedente PTPCT del Comune di Pompei è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 53 del 29.3.2021

Molto è stato fatto nell'anno 2021 soprattutto rispetto all'informatizzazione e alla dematerializzazione dei documenti e degli atti amministrativi; invero, la procedura informatizzata di adozione delle determinazioni dirigenziali, interrotta nel 2017, per il necessario adeguamento del software a seguito dell'insediamento della nuova Amministrazione, è pienamente operativa. Nell'anno in corso, di certo si consegirà lo stesso risultato per le deliberazioni di Giunta e Consiglio Comunale. Altre parti del piano, anche per il 2022, come per il 2021, saranno confermate come misure ulteriori in quanto non sono state completate. Si segnala, tuttavia, che l'attività di RPC necessita di risorse umane assegnate specificamente all'ufficio, nonché particolare attenzione all'argomento da parte dei dirigenti e degli organi politici, che la legge considera attori principali, pur tenendo conto della situazione di carenza di organico.

## **PTPCT – finalità, principi, contenuti, procedimento di approvazione**

L'Amministrazione ogni anno entro il 31 gennaio deve approvare il PTPCT che individua il grado di esposizione dell'Ente al rischio di corruzione e indica le misure volte a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, legge n. 190/2012).

Per l'anno 2022, tenuto conto dell'emergenza sanitaria derivante da Covid-19 e del differimento del termine per l'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), al cui interno è prevista apposita sezione dedicata alle misure per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, l'ANAC, con delibera n. 1 del 12 gennaio 2022, ha differito al 30 aprile 2022 il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione la pubblicazione dei PTPCT 2022/2024.

La finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali; spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Nel PNA 2019, tuttora riferimento per la stesura dei PTPCT, si legge che nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo occorre tener conto di alcuni principi guida:

- principi strategici, quali il coinvolgimento dell'organo politico, cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio, collaborazione tra amministrazioni;
- principi metodologici, quali la prevalenza della sostanza sulla forma, la gradualità, la selettività, l'integrazione, il miglioramento e l'apprendimento continuo;
- principi finalistici, quali l'effettività e l'orizzonte del valore pubblico.

Per un approfondimento dei sopracitati principi, si rinvia al PNA 2019, il quale, nell'allegato 1, ha individuato anche le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo.

Il PTPCT è un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione, i cui principali contenuti del sono il contesto, la mappatura dei processi, la valutazione del rischio e le misure, con una sezione relativa alla trasparenza.

I destinatari del Piano sono coloro che prestano a qualunque titolo servizio presso l'Amministrazione (art. 1, comma 2-bis, della legge n. 190/2012) e la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012).

Il PNA 2019, con riferimento al processo di formazione del PTPCT, raccomanda di prevedere, con apposite procedure, la più ampia e consapevole conoscenza e condivisione delle misure da parte degli organi di indirizzo, nella fase della loro individuazione; ciò anche in assenza di una specifica previsione normativa che disponga sulla partecipazione degli organi di indirizzo.

All'uopo, in data 27/12/2021, lo scrivente RPCT ha invitato gli amministratori (Sindaco, Consiglieri Comunali e Assessori) a presentare osservazioni e proposte mirate ad una migliore individuazione delle misure preventive di contrasto alla corruzione da considerare in fase di aggiornamento del Piano. Nessuna proposta e/o osservazione è pervenuta.

Tuttavia si ritiene di dover individuare i seguenti obiettivi strategici:

1. adozione di misure tese al completamento dell'informatizzazione dei provvedimenti amministrativi, in modo da favorire lo snellimento e la semplificazione dell'azione amministrativa garantendo la massima trasparenza, anche con la pubblicazione di dati ulteriori e non obbligatori;
2. adozione di misure che favoriscano massima trasparenza, anche con la pubblicazione di dati ulteriori e non obbligatori, contribuendo così a migliorare la conoscenza delle azioni dell'Ente, rendendole più comprensibili alla generalità dei cittadini e dei fruitori dei servizi locali;
3. realizzazione dell'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno;
4. incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra i dipendenti.
5. coinvolgimento attivo di tutti i Dirigenti e i dipendenti dell'ente, coordinati dal RPCT;
6. attuazione delle indicazioni fornite dal PNA 2019, come aggiornato dall'Anac in data 22 luglio 2021, con particolare attenzione alla completa mappatura dei processi a maggior rischio corruttivo, ai fattori abilitanti degli eventi corruttivi, alla puntuale identificazione degli eventi rischiosi ed alla esatta stima del livello di esposizione al rischio, sulla base di indicatori di stima misurabili;

Per l'approvazione del presente PTPCT, il procedimento è iniziato con la pubblicazione, il 27.12.2021, di un avviso pubblico rivolto a cittadini, associazioni e altre organizzazioni portatrici di interessi collettivi, organizzazioni di categoria, organizzazioni sindacali operanti sul territorio, finalizzato a raccogliere osservazioni mirate ad una migliore individuazione delle misure preventive di contrasto alla corruzione. Analoga richiesta, è stata inviata al Sindaco, ai Consiglieri Comunali e agli Assessori, nonché ai Dirigenti, al Nucleo Interno di valutazione, al Nucleo per il Controllo di Gestione, al Collegio dei Revisori dei Conti.

Entro la data indicata del 10 gennaio 2022 non è pervenuta alcuna proposta, suggerimento, indicazione o segnalazione.

Successivamente, è stata convocata una conferenza dei Dirigenti, durante la quale è stato brevemente illustrato il nuovo PNA, è stato sottolineato che l'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo, anche attraverso la creazione sia di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole, sia di un reale supporto al RPCT, sia di condizioni che ne favoriscano l'effettiva autonomia.

I Dirigenti sono stati resi edotti delle "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", contenute nell'allegato 1 al PNA 2019, in cui l'Anac si è lungamente soffermata sulla questione della "mappatura dei processi", consistente principalmente nell'individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo finale di tale processo è che l'intera attività amministrativa svolta dall'Ente venga gradualmente esaminata. Vanno mappati, dunque, i processi e non i singoli procedimenti amministrativi, con l'opportuna osservazione che più procedimenti omogenei tra loro possono confluire in un unico processo. Un processo può essere definito come una sequenza di attività correlate e interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato a un soggetto interno o esterno. Le nuove indicazioni dell'ANAC rendono, di fatto, superati i precedenti riferimenti metodologici e comportano una complessa e impegnativa attività di analisi approfondita e mirata che presuppone:

- un'iniziale individuazione dei criteri di valutazione;
- una rilevazione dei dati;
- la formulazione di un giudizio per ogni processo "mappato".

Nel percorso di costruzione del Piano, si è tenuto conto:

- del Piano Nazionale Anticorruzione 2019, approvato con deliberazione Anac n. 1064 del 13/11/2019, oltre che dei precedenti Piani Nazionali;
- dell'aggiornamento al Pna 2019, approvato dall'Anac in data 22 luglio 2021;
- degli "Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022", approvati dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 02 febbraio 2022;
- delle segnalazioni pervenute tramite whistleblowing;
- dei seguenti fattori abilitanti degli eventi corruttivi, cioè quei fattori che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione:
  - a) mancanza di misure di trattamento del rischio (controlli): in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
  - b) mancanza di trasparenza;
  - c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
  - d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
  - e) scarsa responsabilizzazione interna;
  - f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
  - g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
  - h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Le indicazioni contenute nel PNA 2019 prevedono che la mappatura dei processi consista nell'individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo finale di tale processo è che l'intera attività amministrativa svolta dall'ente venga gradualmente esaminata.

Vanno mappati, dunque, i processi e non i singoli procedimenti amministrativi, con l'opportuna osservazione che più procedimenti omogenei tra loro, possono confluire in un unico processo.

Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato a un soggetto interno o esterno.

Sulla base dell'Allegato 1, del PNA 2019, le fasi della mappatura dei processi sono tre: l'identificazione, la descrizione e la rappresentazione.

Sulla base degli "Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022", gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella valutazione del rischio sono i seguenti: identificazione del rischio, analisi del rischio, ponderazione del rischio.

L'analisi del livello di esposizione al rischio dei vari processi è stata effettuata prevedendo un approccio di tipo valutativo, individuando i criteri di valutazione, rilevando i dati e le informazioni e formulando un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Nell'approccio qualitativo l'esposizione al rischio è stata stimata dai soggetti coinvolti nell'analisi su specifici criteri, in base a motivate valutazioni, basate anche sugli anni precedenti; sul punto, tuttavia, è opportuno far rilevare che nell'ultimo anno il Comune di Pompei ha visto numerosissimi avvicendamenti e pensionamenti, per il personale dirigente e non, con conseguente immissione in servizio di personale giovane, che se da un lato costituisce un forte strumento motivazionale e professionale su cui investire per il prossimo futuro, dall'altro ha determinato il venir meno di quel bagaglio di esperienza e conoscenza che il personale dipendente aveva acquisito nel corso di oltre venti anni di servizio.

La mappatura dei processi, per ciascuno dei sei settori in cui è organizzato l'Ente, è avvenuta per macro aggregati.

La scheda di valutazione del livello di rischio è stata approntata con riferimento agli indicatori, mutuati dall'allegato 1 del PNA 2019 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", opportunamente adattati alla realtà dell'amministrazione.

Ogni Dirigente, quindi, ha compilato e sottoscritto digitalmente per ogni processo di sua competenza la relativa scheda di valutazione del rischio per processo che ha tenuto conto dei seguenti indicatori:

**Indicatore 1:** attribuzione di vantaggi economici a soggetti esterni: l'attribuzione di significativi vantaggi economici a soggetti esterni determina un incremento del rischio;

**Indicatore 2:** livello di interesse di soggetti esterni: la presenza di rilevanti interessi, non economici, determina un incremento del rischio;

**Indicatore 3:** grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;

**Indicatore 4:** il verificarsi in passato di eventi corruttivi nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;

**Indicatore 5:** livello di trasparenza del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;

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

I processi sono stati, quindi, classificati in maniera sintetica secondo 3 livelli di rischio: basso, medio e alto, ottenuti per ogni processo tramite la misurazione di ogni singolo indicatore, facendo prevalere il principio del giudizio qualitativo su quello della media delle valutazioni dei singoli indicatori.

Si è, quindi, fatto riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva al rischio del processo, come raccomandato da Anac nel PNA 2019.

Nel PTPCT 2022-2024 risultano "mappati" i processi a rischio a cui si aggiungono le azioni previste nell'elenco degli obblighi di pubblicazione in materia di Trasparenza.

Alla luce di quanto deciso, è stata segnalata ai Dirigenti la necessità di procedere alla verifica dei procedimenti di competenza e alla conseguente trasmissione delle schede dei procedimenti a rischio con relative misure di contrasto, nonché eventuali ulteriori suggerimenti.

Ai Dirigenti dei Settori I e IV, conformemente agli anni precedenti, è stato chiesto di occuparsi, rispettivamente, dell'analisi del contesto esterno e interno, tenendo conto delle indicazioni contenute nel paragrafo 3 dell'allegato 1 al PNA 2019.

In riferimento alle misure obbligatorie, cioè quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative, ci si è soffermati sull'aspetto della formazione, concordando

sulla necessità di avviare il percorso formativo nel primo semestre del 2022, valutando la possibilità di confermare la collaborazione con altri Comuni, allargando la stessa anche ad altri Comuni limitrofi. Ciò consentirà un abbattimento dei costi e un maggior numero di incontri di formazione. Al riguardo, come indicato nel PNA 2019, può essere opportuno strutturare la formazione su due livelli: uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità e uno specifico, rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e ai funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Dovrebbero, quindi, definirsi percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono.

Ancora una volta, è stata sottolineata l'importanza di procedere, almeno sei mesi prima della scadenza dei contratti, aventi per oggetto la fornitura dei beni e servizi, all'indizione delle relative procedure di gara, secondo le modalità indicate dal D. Lgs. n. 50/2016.

## **I SOGGETTI DELLA PREVENZIONE: RUOLI E RESPONSABILITÀ**

I soggetti istituzionali che necessariamente sono tenuti ad intervenire nel processo di formazione e attuazione delle misure di prevenzione sono i seguenti:

***Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).*** È il soggetto titolare in esclusiva del potere di predisposizione e di proposta del PTPCT all'organo di indirizzo. Nel PNA 2019 si legge che è necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo in sede di approvazione del PTPCT, al fine di verificare adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative. Il RPCT del Comune di Pompei, individuato con decreto del Sindaco n. 9 del 18.02.2021, è il Segretario Generale, nominato, altresì, Responsabile della Trasparenza. Sul ruolo e i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), si rinvia all'allegato 3 al PNA 2019, recante "Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)".

***Gli organi di indirizzo.*** Importanti compiti la disciplina vigente attribuisce agli organi di indirizzo delle amministrazioni; in particolare, essi sono tenuti a:

- nominare il RPCT e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività (art. 1, co. 7, legge n. 190/2012);
- definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
- adottare il PTPCT (art. 1, co. 7 e 8, legge n. 190/2012).

Gli organi di indirizzo ricevono, inoltre, la relazione annuale del RPCT che dà conto dell'attività svolta e sono destinatari delle segnalazioni del RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

Il PNA 2019 ci ricorda che laddove l'Anac riscontri l'assenza nel PTPCT di obiettivi strategici, avvia un procedimento di vigilanza volto all'emanazione di un provvedimento d'ordine ai sensi del Regolamento del 29 marzo 2017 «sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33». L'attuale normativa non

prevede specifiche responsabilità in capo ai componenti degli organi di indirizzo sulla qualità delle misure del PTPCT. Essi possono essere chiamati a rispondere solo in caso di mancata adozione del PTPCT ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. b), del D. L. n. 90/2014.

***I referenti e i collaboratori del piano.*** Sono individuati, rispettivamente, nei dirigenti e nei titolari di posizione organizzativa; i nominativi dei collaboratori che hanno i compiti indicati nel prosieguo del presente articolo saranno comunicati dai dirigenti entro una settimana dall'avvenuta approvazione del piano, in mancanza l'unico referente sarà il dirigente medesimo che svolgerà tutti i compiti di seguito elencati.

I referenti collaborano con il Responsabile Anticorruzione per l'applicazione puntuale del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Ai sensi delle previsioni di cui ai commi l-bis), 1-ter), 1-quater) dell'art. 16 del D. Lgs. n. 165 del 2001; in particolare è compito dei Referenti:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei Dipendenti dell'Ufficio cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione;
- formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedere al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.
- valorizzare nella formulazione degli obiettivi delle proprie UO la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio;
- coordinarsi con il RPCT, fornendo dati e informazioni e partecipando al processo di gestione del rischio;
- sviluppare le proprie competenze in materia e promuovere la formazione dei dipendenti assegnati e la diffusione della cultura dell'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e creare le condizioni per l'efficace attuazione da parte del personale;
- tener conto in sede di valutazione delle performance del reale contributo di ogni dipendente e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

In applicazione delle competenze appena elencate, combinate con le disposizioni di cui alla legge n. 190/2012, il Responsabile anticorruzione si avvale dei Referenti sui quali, in relazione al proprio settore, ricade l'obbligo di monitorare le attività esposte al rischio di corruzione e di assumere i provvedimenti utili a prevenire i fenomeni corruttivi.

I collaboratori (titolari di P.O. i cui nominativi dovranno essere comunicati dai Dirigenti), parteciperanno all'esercizio delle suddette funzioni.

I referenti, inoltre, così come individuati nel presente Piano e secondo quanto previsto nella Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2013:

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile Anticorruzione, affinché questi abbia elementi di valutazione e di riscontro sull'intera Struttura organizzativa, sull'attività dell'Amministrazione e sulle condotte assunte, nonché sul costante monitoraggio dell'attività svolta da loro stessi e dai titolari degli uffici ed anche con riferimento agli obblighi di Rotazione del Personale;
- osservano e fanno osservare le misure contenute nel P.T.P.C.T. ai sensi dell'art. 1, comma

- 14, della legge n. 190/2012;
- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile Anticorruzione e dell’Autorità Giudiziaria ai sensi dell’art. del 16 D. Lgs. n. 165/2001, dell’art. 20 del D. P. R. del 1957; dell’art. 1, comma 3, della legge n. 20/1994; dell’art. 331 del Codice di Procedura Penale;
  - partecipano al processo di gestione del rischio;
  - propongono le misure di prevenzione, ai sensi dell’art. 16 del D. Lgs. n. 165/2001;
  - assicurano l’osservanza del Codice di Comportamento dei Dipendenti e verificano le ipotesi di violazione ai sensi del D. P. R. n. 62/ 2013;
  - adottano le misure gestionali, quali l’avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale ai sensi degli artt. 16 e 55 bis del D. Lgs. n. 165 del 2001;
  - assicurano la tracciabilità dei processi decisionali all’interno degli Atti e dei Provvedimenti di competenza;
  - assicurano che siano scongiurate ipotesi di conflitto di interesse;
  - realizzano azioni di sensibilizzazione e qualità dei rapporti con la Società Civile;
  - effettuano il controllo ai fini antiriciclaggio nelle attività di competenza del proprio settore, riferiscono al RPC immediatamente situazioni sospette, attestano ogni bimestre di aver effettuato il controllo.

Unitamente ai referenti, i collaboratori, mantengono uno specifico livello di responsabilità in relazione ai compiti demandati individualmente e provvedono, specificamente, oltre alla corretta e puntuale applicazione del P.T.P.C.T., a segnalare eventuali situazioni di illecito al Responsabile anticorruzione e al proprio Dirigente.

**Il Responsabile AUSA.** Assicura l’effettivo inserimento dei dati all’Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA). Il soggetto preposto all’iscrizione e all’aggiornamento dei dati è:

- la dr.ssa Liliana Cirillo.

**Il Nucleo di Valutazione.** Riveste un ruolo importante nel coordinamento tra il sistema di gestione della performance e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. La disciplina normativa vigente prevede un più ampio coinvolgimento dell’OIV (o Nucleo di valutazione) chiamato a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

Secondo il PNA 2019, detti organismi, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, verificano che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione delle performance, si tenga conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza.

Inoltre, per la corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo, essi offrono un supporto metodologico al RPCT.

In rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il Nucleo verifica i contenuti della Relazione annuale del RPCT recante i risultati dell’attività svolta che il RPCT è tenuto a trasmettere allo stesso Nucleo oltre che all’organo di indirizzo dell’amministrazione. Nell’ambito di tale verifica, il Nucleo di valutazione ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari e può anche effettuare audizioni di dipendenti.

Da non dimenticare che il Nucleo di Valutazione esprime un parere obbligatorio sul codice di comportamento, una specifica misura di prevenzione della corruzione che ogni amministrazione adotta ai sensi dell’art. 54, co. 5, D. Lgs. n. 165/2001.

Ancora, il Nucleo di valutazione è tenuto a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori. Inoltre, esso utilizza i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale, del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati. L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPCT, è svolta con il coinvolgimento del Nucleo, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento. Il Nucleo di Valutazione attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza.

***Il Nucleo di Controllo di gestione.*** Supporta il Nucleo di Valutazione nella disamina dello stato di attuazione dei programmi, nell'elaborazione degli indicatori e nella lettura dei dati provenienti dal Controllo di gestione, ed effettua sotto la direzione del segretario generale il controllo strategico.

***L'Ufficio Procedimenti Disciplinari.*** Costituito con deliberazione di Giunta Comunale n. 213/2012, svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165/2001), provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 D.P.R. n. 3/1957; art. 1, comma 3, Legge n. 20/1994; art. 331 c.p.p.) e propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

***Tutti i dipendenti.*** Sono chiamati a partecipare al processo di gestione del rischio, osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012) e segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. (art. 54 bis del D. Lgs. n. 165 del 2001); segnalano, inoltre, i casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis legge n. 241/1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento).

***I Collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione.*** Osservano le misure contenute nel PTPCT e segnalano le situazioni di illecito (art. 7 Codice di comportamento).

## ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

### Caratteri demografici

Il comune di Pompei si estende su una superficie territoriale di 12.43 Km<sup>2</sup>, dove all'1 gennaio 2022 risultano residenti di 23.990 abitanti. Rispetto ai 24.233 abitanti censiti alla stessa data del 2021, si registra una diminuzione di 243 unità, a conferma del progressivo calo demografico che ha segnato l'ultimo decennio. L'età media, come risultante dai dati aggiornati all'1 gennaio 2021, è di 43,2 anni.

L'andamento della popolazione residente negli ultimi anni è sintetizzato nella tabella seguente:

<i>Anno</i> 1° gennaio	<i>0-14 anni</i>	<i>15-64 anni</i>	<i>65+ anni</i>	<i>Totale residenti</i>	<i>Età media</i>
<b>2015</b>	3.931	16.910	4.556	25.397	<b>41,5</b>
<b>2016</b>	3.896	16.829	4.633	25.358	<b>41,7</b>
<b>2017</b>	3.790	16.698	4.708	25.196	<b>42,1</b>
<b>2018</b>	3.778	16.701	4.728	25.207	<b>42,2</b>
<b>2019</b>	3.755	16.618	4.830	25.203	<b>42,5</b>
<b>2020</b>	3.699	16.447	4.969	25.115	<b>42,8</b>
<b>2021</b>	3.527	15.748	4.958	24.233	<b>43,2</b>

Fonte Istat

L'analisi dei dati e dei relativi indicatori demografici indica una società che sta lentamente invecchiando. L'età media risulta, infatti, in costante crescita con gli over 65 che rappresentano, nel 2021, oltre il 20% della popolazione.

L'invecchiamento si riflette anche nei riguardi della popolazione in età lavorativa (v. Indice di struttura della popolazione attiva nella successiva tabella, relativa al comune di Pompei) dove la performance dell'indicatore in costante crescita denota una sempre maggiore prevalenza degli over 40 anni.

<i>Anno</i>	<i>Indice di vecchiaia</i>	<i>Indice di dipendenza strutturale</i>	<i>Indice di ricambio della popolazione attiva</i>	<i>Indice di struttura della popolazione attiva</i>	<i>Indice di natalità (x 1.000 ab.)</i>	<i>Indice di mortalità (x 1.000 ab.)</i>
	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1 gen-31 dic	1 gen-31 dic
<b>2015</b>	115,9	50,2	99,7	104,9	9,6	10,5
<b>2016</b>	118,9	50,7	100,6	106,4	9,1	9,3
<b>2017</b>	124,2	50,9	99,9	109,1	9,5	9,6
<b>2018</b>	125,1	50,9	104,5	110,8	9,0	8,9
<b>2019</b>	128,6	51,7	110,2	111,8	8,7	8,9

<b>2020</b>	134,3	52,7	109,4	112,9	7,4	10,4
<b>2021</b>	140,6	53,9	110,5	113,8	-	-

Fonte Istat

## Glossario:

### **Indice di vecchiaia**

Rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione. È il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni. Ad esempio, nel 2021 l'indice di vecchiaia per il comune di Pompei dice che ci sono 140,6 anziani ogni 100 giovani.

### **Indice di dipendenza strutturale**

Rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni). Ad esempio, teoricamente, nella comune di Pompei nel 2021 ci sono 53,9 individui a carico, ogni 100 in età lavorativa.

### **Indice di ricambio della popolazione attiva**

Rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni). La popolazione attiva è tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100. Ad esempio, nel Comune di Pompei nel 2021 l'indice di ricambio è 110,5 e ciò significa che la popolazione che si accinge ad abbandonare il mondo del lavoro sopravanza quella che si accinge a farne parte.

### **Indice di struttura della popolazione attiva:**

Rappresenta il grado di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. È il rapporto percentuale tra la parte di popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni) e quella più giovane (15-39 anni). Se si analizza l'andamento di tale indice nel corso degli ultimi anni (2015-2021) si evidenzia il graduale invecchiamento della popolazione in età lavorativa.

### **Indice di natalità**

Rappresenta il numero medio di nascite in un anno ogni mille abitanti (dal 1° gennaio al 31 dicembre). È dato dal rapporto tra il numero di nati vivi dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000

### **Indice di mortalità**

Rappresenta il numero medio di decessi in un anno ogni mille abitanti (dal 1° gennaio al 31 dicembre). È dato dal rapporto tra il numero dei decessi nell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000.

Il comune di Pompei fa parte della Città Metropolitana di Napoli, formata da 92 comuni ed estesa su una superficie territoriale di 1.178,93 Km<sup>2</sup>, con una popolazione complessiva di 2.986.745 abitanti e un'età media (censita all'1 gennaio 2021) di 42,4 anni.

Per quanto riguarda, più in generale, l'intera Città metropolitana di Napoli si evidenzia come ben 11 comuni dell'area metropolitana di Napoli, compreso il Capoluogo, contano oltre cinquantamila abitanti, a conferma del rilevante peso demografico dell'area metropolitana di Napoli rispetto all'intera regione, mentre solo 10 risultano i piccoli comuni (<5.000 abitanti). In particolare il comune di Giugliano, con 122.364 abitanti è il comune non capoluogo più popoloso d'Italia e, insieme a Torre del Greco (81.655 ab.), Pozzuoli (77.090 ab.) Casoria (74.115 ab.) e Castellammare di Stabia (63.694 ab.) rappresenta i comuni più popolosi dell'area metropolitana.

I comuni con elevata densità della popolazione (> 3.000 ab./Km<sup>2</sup>), tranne poche eccezioni, sono concentrati nella fascia intorno al capoluogo, a conferma del polo attrattivo di quest'ultimo.

Il territorio metropolitano, in base agli insediamenti urbani, è caratterizzato da un'assenza di soluzione di continuità nello stesso percorso che, partendo da Giugliano si dirama, passando per Napoli, da una parte verso Pozzuoli e, dall'altra, proseguendo per la fascia costiera, in direzione di San Giorgio a Cremano, Portici, Ercolano, Torre del Greco, Torre Annunziata e Castellammare di Stabia, ai confini della penisola sorrentina e a ridosso del comune di Pompei.

Queste caratteristiche demografiche dell'area metropolitana di Napoli rispecchiano analoghe considerazioni relative all'intera regione Campania che, pur essendo per superficie la undicesima tra le regioni d'Italia, è seconda per numero di abitanti e per densità di popolazione (dopo la Lombardia).

Pertanto la Città metropolitana di Napoli, contando sulla maggiore densità demografica regionale, rappresenta il territorio con la maggiore densità d'Italia. Le prime 5 posizioni nella classifica dei comuni italiani con più alta densità demografica, infatti, sono occupate da comuni dell'area metropolitana di Napoli mentre, se consideriamo le prime 100 posizioni, ben 32 di queste sono occupate da comuni che appartengono al territorio metropolitano napoletano.

### Considerazioni relative alla salute.

Sempre in ordine al contesto demografico, sul fronte della salute della popolazione, l'intera regione Campania risulta ancora deficitaria rispetto alle statistiche di longevità in Italia. I dati Istat, infatti, rilevano a livello nazionale valori, riguardanti la speranza di vita nella totalità della popolazione, più elevati di circa due punti percentuali rispetto ai dati metropolitani che risultano sostanzialmente allineati con quelli regionali.

Particolarmente significativo, a livello metropolitano, sono i dati relativi al tema della mortalità. Tutti gli indicatori, infatti, rappresentano una situazione metropolitana deficitaria rispetto a quella regionale e, ancor di più, rispetto a quella nazionale.

Nello specifico, i tre indicatori evidenziano una differenza dei dati metropolitani rispetto a quelli nazionali fino a 85,9 punti, mentre la difformità tra i dati locali con quelli regionali si riduce fino ad un massimo di 26,7 punti.

In questa analisi risulta particolarmente significativo il dato relativo alla mortalità per tumore tra i 20 e i 64 anni che, in ambito locale, con un tasso pari a 10,4 ogni 10.000 abitanti risulta significativamente più alto, ben oltre il 22%, rispetto alla media nazionale pari a 8,5 ogni 10.000 abitanti.

Temi	Indicatori	Misura	Napoli	Campania	Italia
Aspettativa di vita	Speranza di vita alla nascita <sup>(*)</sup> - Totale	anni	<b>80,4</b>	80,8	82,0
	Speranza di vita alla nascita <sup>(*)</sup> - Maschi	anni	<b>78,1</b>	78,4	79,7
	Speranza di vita alla nascita <sup>(*)</sup> - Femmine	anni	<b>82,9</b>	83,3	84,4
	Speranza di vita a 65 anni <sup>(*)</sup>	anni	<b>18,8</b>	19,2	19,9
Mortalità	Tasso standardizzato di mortalità <sup>(**)</sup>	per 10mila ab.	<b>100,5</b>	95,6	82,9
	Tasso standardizzato di mortalità per tumore <sup>(**)</sup> (20-64 anni)	per 10mila ab.	<b>10,4</b>	9,9	8,5
	Tasso standardizzato di mortalità <sup>(**)</sup> (65 anni e più)	per 10mila ab.	<b>492,9</b>	466,2	407,0

### **Considerazioni relative al sistema dei trasporti.**

Gli insediamenti abitativi nell'area metropolitana non si sovrappongono con quelli industriali che sono collocati ai margini, nelle zone dell'entroterra in direzione delle confinanti province di Caserta e Benevento. Pur tuttavia l'elevata concentrazione di posti di lavoro nel comune capoluogo, la presenza di 5 università - nei dati rilevati non sono presenti università telematiche, seppur aventi sede nel territorio della Città metropolitana di Napoli - con 128.624 iscritti nell'anno accademico 2020/2021 (complessivamente in aumento dello 0,86% rispetto all'a.a. 2019/2020) distribuiti nelle varie sedi sul territorio metropolitano di Napoli, influenzano notevolmente i flussi principali degli spostamenti da e verso il comune capoluogo.

Tale flusso di mobilità della popolazione lavorativa e studentesca impatta sulla rete stradale metropolitana di cui circa 600 km, suddivise in extraurbane principali (tipo B) - secondarie (tipo C) e locali (tipo F), sono gestite dalla Città Metropolitana di Napoli<sup>2</sup>, ed in generale su tutte le infrastrutture per la mobilità e la logistica dell'intera area metropolitana.

La dotazione stradale che insiste sul territorio metropolitano, considerata come tratte autostradali, statali, provinciali e comunali, così come l'intero sistema di trasporti (linee metropolitane, impianti di funicolari, tratte ferroviarie urbane ed extraurbane, linee tranviarie, linee filoviarie e linee automobilistiche tra urbane ed extraurbane) calcolata nei suoi valori assoluti, ossia in termini di numeri complessivi, risulta essere tra le più alte d'Italia.

Tuttavia, seppur il valore relativo alla percentuale dei morti in incidenti stradali rispetto al totale degli incidenti<sup>3</sup>, registrato nell'anno 2020 nell'area metropolitana di Napoli (2,14%) risultando pressoché allineato con il dato nazionale (2,02%) ed inferiore rispetto al dato regionale (2,48%) ci pone in una situazione di relativa tranquillità dal punto di vista della sicurezza delle strade, se si rapportano i valori della dotazione stradale e dei trasporti, ai flussi della popolazione e dei veicoli circolanti generati dal pendolarismo giornaliero, lavorativo e studentesco, si rileva che l'intero sistema logistico sopra descritto risulta ancora deficitario e da potenziare.

Passi avanti, tuttavia, sono stati compiuti nella gestione centralizzata della tariffazione per il trasporto pubblico locale, sia urbana che extraurbana, coinvolgente più comuni e/o aziende di trasporto, attraverso il Consorzio Unico Campania - <https://www.unicocampania.it/>

Tale gestione centralizzata, infatti, permette di offrire agli utenti la massima accessibilità alla rete del trasporto pubblico locale, mettendo a loro disposizione un'ampia gamma di titoli di viaggio (integrati ed aziendali) in grado di soddisfare le esigenze di ciascuno e dando la possibilità di scegliere la soluzione più adatta e la tariffa più vantaggiosa per ogni tipo di spostamento.

### **Considerazioni relative all'istruzione e formazione.**

Sempre in ordine al contesto sociale-demografico, sul fronte dell'istruzione, l'area metropolitana di Napoli può contare su di un'offerta formativa basata su 162 istituti statali di istruzione secondaria di II grado facenti parte della rete scolastica di competenza della Città metropolitana di Napoli i cui 291 plessi risultano uniformemente ripartiti sul territorio<sup>5</sup>.

L'offerta formativa dell'area metropolitana, sebbene numericamente adeguata risulta, però, deficitaria quando, invece, si valutano i livelli di istruzione, le competenze e il loro mantenimento nel tempo (formazione continua). In tal caso, infatti, la Città metropolitana di Napoli si pone in una situazione di svantaggio rispetto al dato nazionale e, seppur in misura minore, anche rispetto al resto della regione Campania.

Particolarmente significativi sono i dati riguardanti la percentuale dei giovani (15-29 anni) che non lavorano e non studiano (Neet) dove la differenza tra i valori rilevati a livello locale con quelli nazionali, di quasi 15 punti percentuali, diventa drammaticamente più evidente.

Altrettanto significativi risultano i valori relativi ai livelli di competenza alfabetica e numerica degli studenti (INVALSI anno 2020), dove i dati rilevati a livello metropolitano risultano sostanzialmente sovrapponibili a quelli regionali, ma significativamente differenti con i dati nazionali confermando il ritardo dell'area metropolitana e, in generale, dell'intera regione Campania rispetto al resto del paese.

Il divario rispetto alla situazione nazionale risulta meno accentuato con riferimento al numero di persone che hanno conseguito un titolo di studio terziario nelle discipline tecnico scientifiche (STEM), fondamentali per guidare la transizione ecologica e digitale, pari nell'area metropolitana al 15,2 ogni mille residenti di età compresa tra i 20 e i 29 anni rispetto al corrispondente dato nazionale e regionale pari rispettivamente al 16,4 e al 16,1 per mille.

### **Caratteri socio-economici.**

L'area metropolitana di Napoli nel corso degli anni ha perso molto del suo ruolo industriale fermo restando che l'intera regione non riveste sotto il profilo industriale particolare rilevanza nell'economia nazionale. Essa mantiene, invece, una preminenza nel campo del turismo dove raggiunge i livelli europei, anche se l'incremento del flusso turistico registrato negli ultimi anni non risulta proporzionato alle sue ricchezze paesaggistiche e culturali.

Nell'ambito degli attrattori turistici Pompei, sito Unesco, riveste un ruolo molto significativo, ma nel complesso dell'area metropolitana (che annovera anche gli altri siti Unesco del Centro Storico di Napoli e delle Aree di Ercolano e Torre Annunziata) il turismo culturale ha ancora sensibili margini di miglioramento.

Sebbene, infatti, nel corso degli ultimi anni si è assistito ad uno spostamento delle attività produttive verso il settore del commercio e del turismo, queste risultano comunque ancora sottodimensionate rispetto alle enormi potenzialità del territorio metropolitano ricco di risorse paesaggistiche e storico-culturali ma non solo, basti pensare, ad esempio, alle risorse termali (presenti ad Ischia, Castellammare di Stabia, oltre che nella stessa Napoli). L'aumento dei flussi turistici che ne deriverebbe dal pieno utilizzo di tutte le risorse del territorio potrebbe portare ad un importante incremento occupazionale del settore ricettivo e ristorativo, i cui benefici riflessi potrebbero essere valorizzati per anni.

Peraltro l'area metropolitana di Napoli, per la sua posizione geografica, può costituire un importante nodo di scambi nel sistema di trasporti globali destinato ad incrementarsi nella misura in cui si riuscirà ad intercettare l'incremento delle relazioni con l'estremo oriente che stanno spostando verso l'Europa meridionale il flusso di arrivo delle merci.

Saper cogliere queste opportunità valorizzandole può rappresentare un ulteriore trampolino di lancio per lo sviluppo sociale ed economico della popolazione metropolitana, quanto mai importante e necessaria.

I dati rilevati nel corso dell'edizione del 2021 del progetto "Bes delle Province" relativamente alla dimensione del Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, infatti, hanno evidenziato come nell'area metropolitana di Napoli ci sia una situazione difficile del mercato del lavoro, sia in termini assoluti che in confronto con i dati nazionali.

Il tasso di mancata partecipazione al lavoro in ambito metropolitano, infatti, risulta superiore a quello, già di per sé elevato, della regione Campania ed addirittura più che doppio rispetto a quello nazionale. Nell'area metropolitana, infatti, il 40,9% delle persone disponibili a lavorare non ha un'occupazione, contro il 19,0% a livello nazionale.

Gli indicatori relativi all'occupazione nell'area metropolitana confermano la criticità della situazione con valori inferiori sia a quelli regionali che a quelli nazionali, da cui si discostano notevolmente. Il tasso di occupazione per la fascia di età da 20 a 64 anni, più basso di oltre ventuno punti percentuali dell'analogo valore nazionale, evidenzia come nell'area metropolitana meno della metà della popolazione in età lavorativa sia occupata.

Sono i giovani e le donne ad incontrare maggiori difficoltà, anche rispetto al resto del Paese, con un tasso di occupazione giovanile pari al 16,7%, circa il 56% di quello nazionale, ed un tasso di occupazione femminile più basso di quello maschile del 28% circa, a livello metropolitano, a fronte di una differenza media nazionale tra i generi del 19,9%.

La crisi economica nazionale, degli ultimi anni, ha assunto connotati ancora più marcati nella Città Metropolitana di Napoli e ciò è comprovato sia dalla crescita del tasso di disoccupazione, specialmente giovanile, che dal fenomeno del lavoro nero. Molto diffusa è l'economia sommersa, dove il mancato rispetto delle norme vigenti riguarda sia la sicurezza e l'ambiente di lavoro che gli aspetti retributivi (mancata applicazione dei contratti collettivi di lavoro), ciò è anche conseguenza del fatto che il tessuto produttivo è caratterizzato prevalentemente da imprese di piccole dimensioni che sono quindi più esposte al rischio fallimento e al rischio usura, per il reperimento dei capitali necessari al funzionamento delle loro piccole imprese.

D'altra parte il tessuto produttivo dell'area metropolitana negli anni è notevolmente mutato, le grandi industrie (siderurgiche, chimiche, di macchinari e mezzi di trasporto) hanno ritenuto più conveniente localizzare altrove gli insediamenti produttivi. Le attività produttive che permangono risultano molto ridimensionate e, attualmente, sono localizzate nelle aree interne dell'area metropolitana. Alcune di queste, comunque, trasformandosi in realtà più moderne e sfruttando l'affermarsi del Made in Italy, hanno raggiunto punte di eccellenza. I settori dove si possono trovare esempi più evidenti sono il tessile, l'abbigliamento (con le grandi sartorie note a livello internazionale) e l'agroalimentare.

Nonostante la forte urbanizzazione, le superfici coltivate rappresentano ancora quasi la metà dell'area metropolitana. L'attività agricola svolge molteplici funzioni ed assume una valenza che va oltre i meri aspetti economico-produttivi garantendo la presenza di un patrimonio vegetazionale importantissimo ai fini ecologici e conservando ancora in buona misura i valori storico-paesaggistici che hanno sempre fortemente caratterizzato questo comprensorio. Sono, fra l'altro, numerose le produzioni tipiche, tutelate ed incentivate attraverso la registrazione di marchi di qualità, che nel loro complesso coprono la quasi totalità della superficie metropolitana.

L'incentivazione e la protezione di tali produzioni, unitamente ad altre politiche di sviluppo delle attività agricole, dovrebbero costituire una delle priorità delle politiche di pianificazione territoriale. Attualmente, infatti, la struttura del sistema produttivo del territorio, rilevata attraverso "il tasso di occupazione per settore", è maggiormente orientata verso i servizi e l'industria con un tasso di occupati in agricoltura, silvicoltura e pesca del 1,2%, in industria del 21,6% e nei servizi del 77,2% (anno 2020).

D'altronde, le criticità più rilevanti per il patrimonio naturale derivano da un lato dai processi disordinati, spesso abusivi, di urbanizzazione e dall'altro dai comportamenti illeciti (dispersione di rifiuti, discariche illegali, prelievi idrici incontrollati, abuso di fertilizzanti ecc.).

Nell'area metropolitana di Napoli si sovrappongono, comunque, pesanti situazioni di rischio sia di origine naturale (rischio sismico, vulcanico e idrogeologico) che connesse con fattori antropici (rischi di inquinamento).

I principali indicatori socio-economici, elencati di seguito, infatti, caratterizzano esplicitamente le criticità dell'area metropolitana di Napoli.

- Valore aggiunto pro-capite ai prezzi base<sup>8</sup> e correnti (anno 2020): € 16.709,75 in diminuzione del 6,9% rispetto alla precedente annualità ed inferiore del 33,32% rispetto al valore nazionale di €25.058,02, anch'esso in diminuzione (-7,1%).

*(Fonte: Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne)*

- Tasso di disoccupazione nel 2020 per la fascia di età (15-74 anni): 21,5% con un decremento di 1,8 punti percentuali rispetto all'anno precedente e contro il dato nazionale del 9,2% che, nello stesso periodo, è diminuito di 0,8 punti.

*(Fonte ISTAT)*

- Tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni) nel 2020: 44,1% con un decremento di 1,2 punti percentuali rispetto al 2019 contro il 22,1% del dato nazionale in diminuzione di circa 0,3 punti percentuali.

*(Fonte ISTAT)*

- Tasso di concentrazione giovanile (rapporto tra la popolazione residente con meno di 24 anni e quella totale): 25,91% contro il 21,71% del dato nazionale (dati al 1 gennaio 2021).

*(Fonte ISTAT)*

- Numero di delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria nell'anno 2020 per reati di associazione di tipo mafioso rispetto al totale nazionale è pari al 30,30% per l'intera area metropolitana (-7,83 punti percentuali rispetto al 2019) e, per il solo comune di Napoli, al 14,39% (-11,24 punti percentuali rispetto al 2019).

*(Fonte ISTAT).*

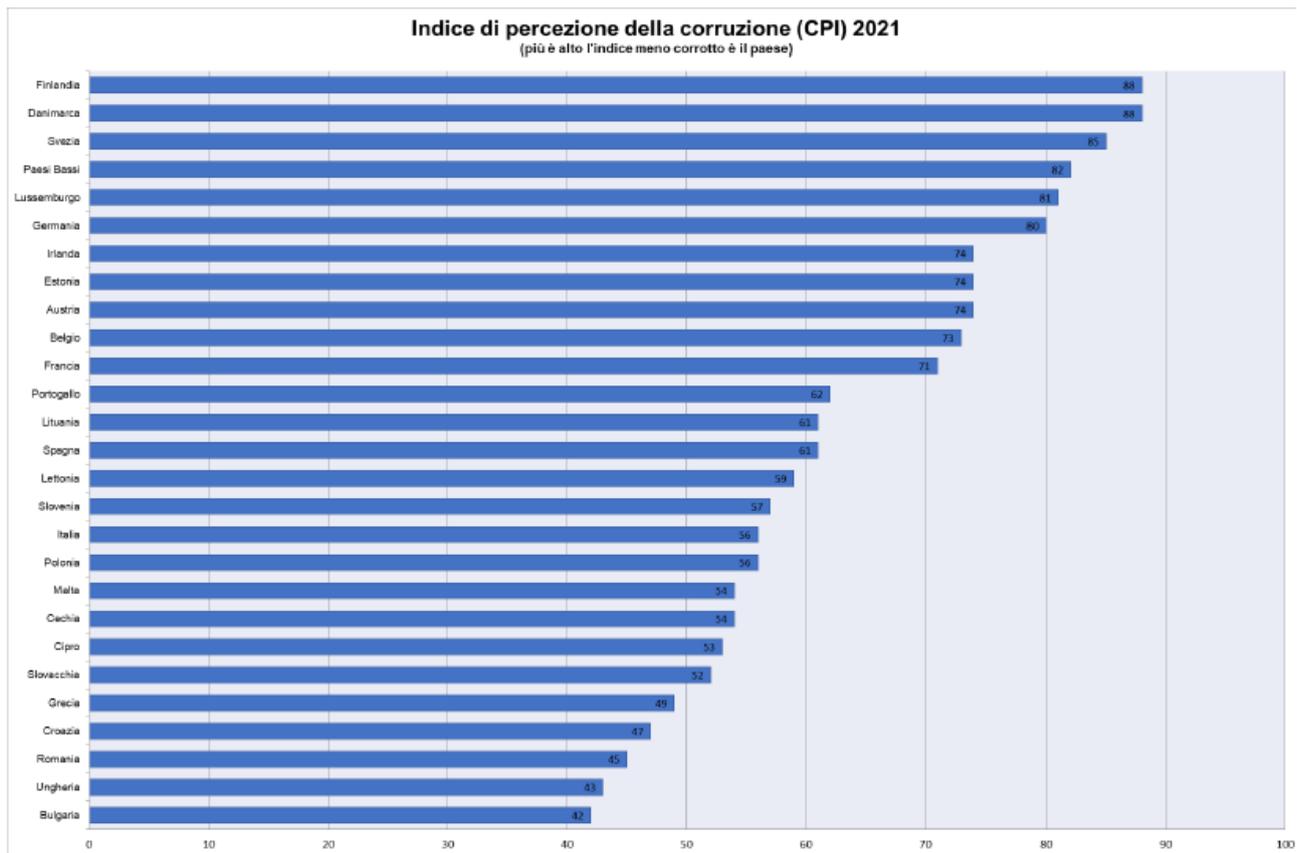
Tutti gli indicatori mostrati, tuttavia, pur evidenziando un elevato disagio sociale e urbano o, quanto meno, una situazione non in linea con quella nazionale, mostrano comunque un miglioramento rispetto ai valori dei precedenti anni.

L'unico indicatore che rappresenta una situazione peggiorativa rispetto ai valori precedenti è il valore aggiunto pro-capite (ai prezzi base e correnti). A conferma, forse, della situazione di difficoltà generata dalla pandemia. In tal caso, infatti, si registra una situazione di decrescita socio-economica locale tendenzialmente in linea con quella nazionale.

Sempre in ambito sociale si rileva che nel 2021 l'Italia, su 180 Paesi, si è posizionata al 42° posto della classifica dell'Indice di percezione della corruzione (Cpi) che viene pubblicata annualmente da Transparency International. Con un punteggio di 56, inoltre, ha guadagnato tre punti rispetto all'edizione 2020 compiendo un balzo in avanti di 10 posizioni nella classifica dei 180 paesi riprendendo, dopo il rallentamento dell'anno scorso, il trend positivo che ha portato a guadagnare 14 punti dal 2012 al 2021 passando, inoltre, dal 20° al 17° posto tra i 27 Paesi membri dell'Unione europea.

Sebbene il citato indice misuri la "percezione" della corruzione, attraverso l'impiego di 13 strumenti di analisi e di sondaggi rivolti ad esperti provenienti dal mondo del business e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti" e quindi non fornisca una misurazione diretta, peraltro molto difficile da ottenersi, della corruzione effettiva si deve "prendere atto di alcuni dati: il primo, riconoscere che l'ampia diffusione ed utilizzo che è fatto dagli operatori economici internazionali di questo indice (è, in sostanza, un indice "utile"); la seconda, è il fatto che questo indice produce, proprio per la sua notorietà ed il riconoscimento che gli è tributato dall'opinione pubblica e dalle stesse classi politiche, un forte stimolo allo sviluppo di più efficaci politiche di prevenzione e repressione della corruzione (è, quindi, un indice "buono"); la terza, più significativa, è il fatto che nella letteratura scientifica, che pure spesso contesta il fatto di farvi eccessivo od esclusivo affidamento, è considerato in ogni caso un indice "robusto", i cui dati non sono "inattendibili" (Cantone R., Carloni E. 2018. Percezione della corruzione e politiche anticorruzione. in *Diritto Penale Contemporaneo* [online]).

A conferma di ciò non si può non rilevare che l'avanzamento dell'Italia negli ultimi 10 anni è coinciso con una serie di novità normative tese, direttamente e indirettamente, alla prevenzione e repressione della corruzione. A partire dalla legge sul finanziamento pubblico dei partiti alla legge Severino, dall'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione all'introduzione del diritto generalizzato di accesso agli atti, dal nuovo codice degli appalti alla disciplina a tutela dei whistleblower ed alle nuove disposizioni in materia di antiriciclaggio.



Fonte dati: Transparency International - Elaborazione: Ufficio Statistica della Città metropolitana di Napoli

Con riferimento specifico all'ambito territoriale metropolitano nella Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 della Corte d'Appello di Napoli, per quanto concerne l'azione della Guardia di Finanza nel distretto nel periodo dal 01.07.2020 al 30.06.2021, con riferimento al settore della "Tutela della spesa pubblica: frodi al bilancio locale, nazionale e comunitario. Reati contro la Pubblica amministrazione" si legge che "Tale settore di intervento merita sempre più attenzione in questo territorio, sia per quanto riguarda l'individuazione dei danni erariali conseguenti a condotte gravemente colpose o, più spesso, dolose dei pubblici ufficiali delle diverse pubbliche amministrazioni, sia, e ancor di più, per quanto riguarda condotte penalmente rilevanti per il drenaggio delle commesse pubbliche e dei consistenti finanziamenti che vengono stanziati sia a livello statale che regionale".

Dalla Relazione, sempre con riferimento all'azione della Guardia di Finanza nel distretto, si rileva che "Nel periodo in esame, sono stati denunciati 1.743 responsabili e di cui 14 tratti in arresto, in relazione a frodi al bilancio nazionale e comunitario intercettate che ammontano a circa 39,2 milioni

di euro. Permane, altresì, sempre molto elevata l'attenzione indirizzata al contrasto dei reati contro la

P.A., che sortiscono sovente effetti negativi in termini di distorsione dell'azione amministrativa e di sviamento delle risorse pubbliche dalle finalità cui le stesse sono destinate.

A tal ultimo riguardo, mette conto evidenziare come a seguito di controlli su pubblici incanti per un valore di circa 42,69 milioni di euro, siano risultati oggetto di assegnazione irregolare somme per circa 4,36 milioni di euro (con la conseguente denuncia di 16 responsabili, 2 dei quali sottoposti agli arresti).

Nell'ambito, infine, del delicato tema dell'"anticorruzione", i dipendenti Reparti hanno provveduto a denunciare alla competente Autorità Giudiziaria 82 persone, 29 delle quali tratte in arresto."

Lo scrivente RPC, per la redazione del Piano Triennale 2022-2024, tiene conto nell'analisi del contesto esterno anche dei dati che sono stati raccolti nella relazione annuale al Parlamento del Ministro dell'Interno riferita all'anno 2020 e dalla relazione della Dia riferita al I semestre 2021.

Dalla lettura delle stesse si sono tratte notizie generali sulla situazione della Regione Campania, con riferimento alla zona meridionale della provincia di Napoli. Si legge nelle relazioni che, in generale, la Regione Campania è interessata da un'ingerenza della criminalità organizzata "capace di esercitare un deciso controllo del territorio".

La forza della camorra è rappresentata principalmente dalla grande disponibilità di capitali, evidenziata dagli ingenti sequestri e confisci che si susseguono senza soluzione di continuità, in grado di inquinare il sistema economico, incrementare episodi di corruzione e intercettare investimenti destinati a settori strategici per il Paese.

E ancora nella relazione della Dia:

### **Napoli Provincia Meridionale**

*San Giorgio a Cremano, Portici, Ercolano, San Sebastiano al Vesuvio, Torre del Greco, Torre Annunziata, Boscoreale, Boscotrecase, Pompei, Castellammare di Stabia, Sant'Antonio Abate, Pimonte, Agerola, Penisola Sorrentina. Casola di Napoli, Lettere.*

Nel Comune di San Giorgio a Cremano coesisterebbero due gruppi criminali segnatamente il clan autoctono degli ATTANASIO-TROIA ed il clan MAZZARELLA. Con l'arresto dei maggiori esponenti del TROIA il clan MAZZARELLA avrebbe assunto dapprima da solo e successivamente con la collaborazione del gruppo D'AMICO/LUONGO il controllo delle attività illecite estendendo la propria operatività fino a Portici e contrapponendosi ai VOLLARO che aderiscono all'ALLEANZA di SECONDIGLIANO.

Le dinamiche criminali di Portici sono speculari a quelle del confinante comune di San Giorgio a Cremano laddove l'egemonia del clan VOLLARO, nonostante la recente scarcerazione di un elemento apicale, sarebbe stata fortemente ridimensionata dalla presenza, anche a Portici, degli affiliati al clan MAZZARELLA.

Nel vicino comune di Ercolano risulta tutt'ora operante l'organizzazione criminale degli ASCIONE-PAPALE che risultano dediti prevalentemente al traffico di sostanze stupefacenti, mentre la contrapposta organizzazione dei BIRRA-IACOMINO allo stato parrebbe essere stata indebolita dall'azione investigativa delle forze di polizia. Il 3 febbraio 2021 è stata eseguita dai Carabinieri una ordinanza di custodia cautelare nei confronti dell'elemento di vertice degli ASCIONE in quanto ritenuto responsabile del tentato omicidio di due soggetti considerati contigui ai contrapposti BIRRA. Il 24 maggio 2021 anche la madre del suddetto è stata destinataria di un provvedimento di determinazione pena dovendo scontare due anni di reclusione.

Lo scenario criminale di Torre del Greco si connota per l'indebolimento della storica organizzazione FALANGA a causa della detenzione di molti dei suoi elementi di spicco. Sul territorio si registrerebbe pertanto la presenza di soggetti appartenenti al sodalizio dei PAPALE provenienti dal confinante comune di Ercolano.

Si segnala come nella zona il fenomeno della compravendita di voti sarebbe emerso in due indagini coordinate dalla Procura della Repubblica di Torre Annunziata e condotte dai Carabinieri con riferimento alle elezioni comunali del giugno del 2018. L'attività investigativa che già nell'aprile del 2019 aveva condotto all'arresto di diverse persone appartenenti a una associazione per delinquere per la compravendita di voti in favore di un candidato eletto al consiglio comunale ha portato all'esecuzione da parte dei Carabinieri, il 2 aprile 2021, di un'ulteriore misura cautelare nei confronti di 5 persone coinvolte in una "organizzazione criminale dedita alla compravendita di voti in favore dei candidati di una lista civica che hanno partecipato alle ultime consultazioni elettorali amministrative di Torre del Greco". In particolare l'organizzazione tra le cui fila figurava anche un

consigliere comunale avrebbe ottenuto voti in cambio di generi alimentari, denaro, o promesse di posti di lavoro nell'ambito di progetti regionali istituiti e finanziati dalla Regione Campania. Centrale nel sodalizio sarebbe risultato un professionista locale in grado di creare reti di complicità e collusioni per lo scambio di favori.

A Torre Annunziata recenti attività di indagine hanno confermato l'attuale operatività dei clan GIONTA e GALLO-Cavalieri con la sua frangia detta GALLO-Pisielli tra i quali, allo stato attuale, sembrerebbe esservi in atto un patto di non belligeranza. Gli stessi concentrerebbero gli affari criminali soprattutto sul narcotraffico e sulla gestione delle piazze di spaccio, ma sarebbero stati registrati anche fenomeni estorsivi principalmente ai danni di attività di onoranze funebri e supermercati.

Il 2 febbraio 2021 nell'ambito della già citata operazione "Buenaventura" la Guardia di finanza ha eseguito a Napoli, Salerno, Caserta, Catania, Torino e Varese un provvedimento cautelare nei confronti di 26 appartenenti a tre distinti gruppi criminali di narcotraffickanti con basi operative a Torre Annunziata e in alcuni quartieri napoletani. Dalle indagini è emerso come il sodalizio GENOVESE il cui vertice è esponente del clan GALLO-Cavalieri fosse in rapporti di affari per l'importazione e la vendita di grosse quantità di stupefacenti con i MANZI-DANNIER di Secondigliano a loro volta contigui al più noto clan DI LAURO e con esponenti del clan CALDARELLI delle c.d. Case Nuove. L'inchiesta avrebbe confermato ancora una volta come i clan oplontini svolgano un ruolo di primissimo piano nello scenario criminale napoletano relativamente all'importazione ed alla vendita di sostanze stupefacenti.

Per quanto riguarda i GIONTA invece il reggente e genero dello storico capoclan risulta attualmente sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Il sodalizio mantiene legami con i clan D'ALESSANDRO di Castellammare di Stabia (NA) e NUVOLETTA di Marano di Napoli (NA) permanendo in contrapposizione, come già accennato, con il clan GALLO-Cavalieri e con i gruppi ad esso collegati per il controllo delle estorsioni e del mercato degli stupefacenti nella citata cittadina vesuviana.

Anche l'amministrazione del comune di Torre Annunziata è stata colpita da un'inchiesta giudiziaria che ha portato il 3 giugno 2021 all'arresto di un ex esponente di vertice ritenuto responsabile di concussione. Il provvedimento si inquadra nella più ampia attività di indagine che aveva portato già all'arresto in flagranza di reato il 28 dicembre del 2020 di un funzionario del Comune di Torre Annunziata per aver percepito una tangente offerta da un imprenditore edile partenopeo per l'affidamento dei lavori di adeguamento alle norme anti-Covid delle scuole del Comune oplontino. Si segnala che in quest'ultima casa comunale il 20 maggio 2021 si è tenuta una riunione del comitato provinciale per l'Ordine e Sicurezza Pubblica di Napoli con focus specifico sul territorio.

Al riguardo " ...È severo il giudizio del prefetto di Napoli Marco Valentini, rilasciato agli organi di stampa, all'esito dell'incontro, «In questa città, per combattere la recente escalation di episodi criminali, già esiste un efficace presidio delle Forze dell'ordine. Basta guardare i dati. A Torre Annunziata c'è un militare ogni 230 abitanti. Si tratta di una percentuale addirittura doppia rispetto alle altre zone dell'intera area metropolitana di Napoli. Cosa manca? La videosorveglianza dell'intero territorio, poi servono più vigili urbani per il controllo di quartieri strategici e di punti sensibili» Ad ulteriore conferma, i dati relativi all'impegno delle Forze dell'ordine con importanti operazioni di contrasto alla criminalità comune e organizzata. Si è, infatti, registrata una sostanziale diminuzione dei reati anche rispetto al 2019 – oltre che al 2020 quando il trend è risultato in calo a seguito del lockdown – e sono stati assicurati alla giustizia gli autori degli episodi criminosi recenti più gravi. È stato, inoltre, fatto un punto di situazione sul progetto per il recupero e la ri-funzionalizzazione di Palazzo Fienga, immobile confiscato alla criminalità organizzata che verrà adibito a polo per le Forze dell'ordine, con anche uffici di polizia giudiziaria, della polizia metropolitana e di quella locale di Torre Annunziata. Per combattere la piaga della camorra a Torre Annunziata e l'ultima escalation della micro-criminalità, il prefetto di Napoli non ha dubbi

nell'auspicare «la costruzione di un efficace concetto di legalità 'allargata', che parta dalle istituzioni fino ad arrivare alle scuole e alle associazioni cittadine» ribadendo ancora una volta la necessità che «la prima mossa deve essere tangibile: occorre un efficace sistema di videosorveglianza e, subito dopo, la presenza di più vigili urbani che presidino il territorio». Presenti all'incontro il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli – DDA, Giovanni Melillo, il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torre Annunziata, Nunzio Fragliasso, i procuratori aggiunti, Rosa Volpe e Pierpaolo Filippelli, i vertici provinciali delle Forze dell'ordine, il Capocentro DIA f.f. e il sindaco.” Un sintomo di come nella cittadina si siano instaurate forme di controllo delle più disparate attività quotidiane anche attraverso manifestazioni particolarmente violente sarebbe emerso con l'omicidio di Maurizio CERRATO ucciso il 19 aprile 2021 per aver difeso la figlia che non aveva rispettato le regole imposte da elementi della malavita locale nella gestione dei parcheggi (attraverso la prassi delle c.d. “sedie prendiposto”). Del delitto sono stati ritenuti responsabili gli elementi di un gruppo al vertice del quale si collocava un pregiudicato ben inserito negli ambienti della criminalità organizzata e già destinatario nel 2019 di una misura cautelare nell'ambito di un'indagine per traffico internazionale di armi.

Nella zona di Boscoreale-Boscotrecase lo scenario criminale sembra rimanere immutato. In particolare a Boscotrecase opererebbero i GALLO-LIMELLI-VANGONE mentre a Boscoreale sarebbero attivi i clan AQUINO-ANNUNZIATA e PESACANE che risultano essere impegnati soprattutto nell'approvvigionamento e nel traffico di sostanze stupefacenti. Il 22 gennaio 2021 è stato ferito un personaggio ritenuto vicino al c.d. “Quarto Sistema” che rappresentava una realtà criminale già nota e formata da giovanissimi, autrice di un conflitto armato frontale con altre organizzazioni storiche presenti a Torre Annunziata e nei comuni limitrofi soprattutto contro il clan GIONTA. L'episodio, il rinvenimento di armi del 26 aprile 2021 in un terreno abbandonato poco distante da una proprietà alla famiglia VANGONE e una serie di atti di natura intimidatoria registrati nel semestre in esame sarebbero collegati al “vuoto di potere” lasciato proprio dal citato “Quarto Sistema”. Quest'ultimo gruppo risulterebbe infatti perdente rispetto ai clan GIONTA nel controllo delle piazze di spaccio.

Nel quartiere “Piano Napoli” di Boscotrecase l'11 giugno 2021 è stata eseguita una ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti del boss locale poiché ritenuto coinvolto nel narcotraffico tanto da riuscire a trasformare il rione di edilizia popolare nella principale piazza di spaccio della provincia. Il provvedimento cautelare emesso dalla Corte di Assise e di Appello di Napoli ha condannato il boss all'ergastolo per l'omicidio di due fratelli ritenuti affiliati al clan ASCIONE-PAPALE uccisi a Terzigno il 10 febbraio 2007. A Castellammare di Stabia il clan D'ALESSANDRO che manterrebbe la sua roccaforte nel quartiere Scanzano rappresenterebbe ancora oggi una delle più strutturate consorterie criminali che nonostante l'azione di contrasto delle forze di polizia e i numerosi arresti manterrebbe nella zona l'egemonia nella gestione delle attività estorsive, dell'usura, dello spaccio di stupefacenti e del racket deivideopoker. Forte del proprio spessore criminale la consorteria manterrebbe proficui rapporti con la criminalità organizzata siciliana, pugliese e calabrese ed estende proiezioni anche all'estero (Germania). Ad esso risulta collegato il gruppo criminale IMPARATO del Rione Savorito ed il clan DI MARTINO-AFELTRA attivo nei comuni di Gragnano, Pimonte e Agerola. D'altro canto persiste l'atavica conflittualità soprattutto per la supremazia sui traffici illeciti con il clan stabiese CESARANO di “Ponte Persica” e più recentemente con il gruppo criminale emergente degli OMOBONO-SCARPA composto soprattutto da “ex cutoliani” presenti sul territorio di Castellammare di Stabia. A tal proposito il 10 marzo 2021 i Carabinieri hanno eseguito una misura cautelare nei confronti di due elementi del clan D'ALESSANDRO gravemente indiziati di essere gli esecutori materiali di un efferato omicidio di camorra risalente al 2012. L'assassinio era stato ordinato dai vertici dei D'ALESSANDRO per vendetta nei confronti degli affiliati al contrapposto gruppo OMOBONO-SCARPA che avevano partecipato all'omicidio di un uomo di fiducia del capoclan.

Le attività del sodalizio hanno trovato ulteriore riscontro nell'operazione “Domino bis” conclusa

il 23 marzo 2021 dai Carabinieri con l'esecuzione di un provvedimento cautelare nei confronti di 16 soggetti tutti appartenenti al clan D'ALESSANDRO e ritenuti responsabili di associazione di tipo mafioso, estorsione continuata ed in concorso, detenzione illegale di armi comuni con l'aggravante delle finalità mafiose. L'indagine ha ricostruito ruoli, articolazioni ed attività illecite poste in essere dal clan D'ALESSANDRO, accertato reati di natura estorsiva e usuraia, nonché documentato un'ampia disponibilità di armi da fuoco e l'alleanza con il clan AFELTRA-DI MARTINO. Inoltre ha ricostruito la rete di fiancheggiatori e prestanome del clan nel settore dell'imprenditoria edile. L'inchiesta costituisce l'ulteriore sviluppo investigativo dell'investigazione "Domino" del giugno 2020 che aveva fatto luce sul mercato degli stupefacenti nella penisola sorrentina grazie all'alleanza con gli AFELTRA-DI MARTINO ed in collaborazione con le 'ndrine rosarnesi BELLOCCO e PESCE per l'approvvigionamento della droga. Di particolare rilievo infine è la figura di un componente della famiglia D'ALESSANDRO il quale sarebbe stato coinvolto in un'attività di sostegno a un candidato alle elezioni comunali stabiesi del 2018. Di conseguenza il 26 maggio 2021 il Prefetto di Napoli ha nominato una Commissione d'accesso presso il Comune di Castellammare di Stabia per verificare la sussistenza di tentativi di infiltrazione e/o di collegamenti della criminalità organizzata nel suddetto Comune e nell'agosto 2021 ne ha disposto la proroga dell'attività per ulteriori tre mesi. A Castellammare di Stabia sono anche attivi i gruppi IMPARATO che fa capo ad un pluripregiudicato collegato ai D'ALESSANDRO ma che conserva una propria autonomia nella gestione della vendita di stupefacenti nel rione Savorito e VITALE.

L'ordinanza di custodia cautelare eseguita dai Carabinieri il 26 gennaio 2021 ha inoltre evidenziato la nascita di un nuovo sodalizio nel rione Moscarella a capo del quale si collocano due soggetti desiderosi di affrancarsi dalla sfera d'influenza dei D'ALESSANDRO. Nella disponibilità di quest'ultima consorteria vi era un vero e proprio arsenale costituito da numerose armi anche clandestine e da guerra a riprova dell'ascesa e del consolidamento del sodalizio nelle cui intenzioni vi sarebbe stato il rafforzamento militare finalizzato a imporre la propria egemonia criminale sul territorio. Nel corso delle indagini sono stati inoltre svelati vari canali di approvvigionamento di droga anche dell'area casertana e pugliese.

Nel comune di Pompei e nella parte confinante con Castellammare di Stabia sarebbe confermata l'operatività del clan CESARANO (c.d. clan di Ponte Persica) che malgrado ridimensionato da inchieste e da arresti eccellenti deterrebbe il controllo criminale del territorio e delle attività illecite. I CESARANO hanno effettuato consistenti investimenti oltre che nel settore florovivaistico anche in quello delle onoranze funebri grazie all'appoggio di altre associazioni malavitose come i MALLARDO ed il gruppo salernitano dei PECORARO-RENNA. La gestione del sodalizio è demandata a due fratelli e ad un soggetto già detenuto ma tornato in libertà nell'agosto 2020. Nei comuni di Gragnano-Pimonte-Agerola il controllo delle attività illecite sarebbe esercitato dai clan DI MARTINO che opererebbe a Gragnano ed AFELTRA che sarebbe presente nei comuni di Pimonte ed Agerola. Anche nel semestre in esame si registrano fibrillazioni tra i DI MARTINO ed il gruppo CARFORA. Infatti il 25 maggio 2021 a distanza di un anno dall'omicidio del giovane nipote del reggente dei CARFORA e dal tentato omicidio di un altro elemento del clan che ha portato all'arresto di due persone contigue ai DI MARTINO ignoti hanno danneggiato con il fuoco le abitazioni dei parenti dei due arrestati. Tali azioni delittuose sarebbero maturate nell'ambito di conflitti tra giovanissimi appartenenti alle consorterie criminali

Nei comuni di Santa Maria la Carità, Sant'Antonio Abate ed Angri (SA) si registra la presenza del gruppo FONTANELLA che avrebbe ereditato le posizioni del disciolto clan IMPARATO. Attualmente il sodalizio sarebbe retto da un elemento della omonima famiglia fratello del fondatore del clan.

Per quanto concerne fatti corruttivi avvenuti sul territorio di Pompei, negli ultimi anni è stata inserita nei procedimenti a rischio anche la gestione del cimitero.

## ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 1 del 10/01/2022 - Modifica della macrostruttura comunale vigente, con riarticolazione organizzativa dei Settori e Servizi, l'Amministrazione, nell'ottica di una migliore efficienza e razionalizzazione delle risorse umane, a garanzia dell'efficienza delle attività, ha disposto la riorganizzazione della struttura, come di seguito riportato:

I Settore – Affari Generali	n. 14 unità
II Settore – Servizi Demografici, Informativi e Trasparenza	n. 17 unità
III Settore – Servizi Sociali – Contenzioso - Affari Finanziari	n. 23 unità
IV Settore – Sicurezza - Polizia Locale	n. 36 unità
V Settore – Edilizia Privata - Urbanistica - Verde Pubblico	n. 20 unità
VI Settore – Tecnico - Lavori Pubblici	n. 10 unità
Totale posti coperti	n. 120 posti

I provvedimenti adottati nell'anno 2021 sono così specificati:

Deliberazioni di Consiglio Comunale	n. 110
Deliberazioni di Giunta Comunale	n. 231
Determinazioni dirigenziali	n. 1541

Per quanto attiene il dato finanziario, nell'anno 2021 sono stati impegnati in conto competenza € 26.562.124,15 nei seguenti titoli di spesa, come risultante dal conto consuntivo in corso di approvazione (schema) nella seduta di Giunta comunale del 28.4.2022

Titoli I e II	€ 22.945.871,31
Titoli IV, V e VII	€ 3.616.252,84

## **DEFINIZIONE DELLE AREE DI RISCHIO GENERALI E SPECIFICHE**

Le attività maggiormente a rischio di corruzione, già evidenziate nei Piani degli anni precedenti, sono individuate nelle seguenti:

1. le attività oggetto di autorizzazione o concessione;
2. le attività nelle quali si sceglie il contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta, ai sensi del vigente codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
3. le attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
4. i concorsi e le prove selettive per l'assunzione del personale, anche in attuazione della c.d. mobilità del personale, e le progressioni di carriera;
5. la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
6. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
7. incarichi e nomine;
8. affari legali e contenzioso;
9. governo del territorio.

### **Area di rischio specifica già prevista nei PTPC precedenti**

**Gestione cimitero** - L'ANAC suggerisce di verificare l'esistenza di situazioni che, stante l'analisi del contesto interno ed esterno, siano peculiari. Nel Comune di Pompei è notorio vi sia stata una criticità nella gestione del cimitero, seppure potrebbe essere compresa nel punto 1) – attività oggetto di autorizzazione e concessione, si ritiene opportuno confermarla quale “area di rischio specifica” e prevedere misure *ad hoc* in termini di trasparenza e controllo.

## **MISURE DI PREVENZIONE OBBLIGATORIE**

L'individuazione delle misure per la prevenzione della corruzione rappresenta una parte fondamentale del PTPCT. Sono misure obbligatorie quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative. Si riportano di seguito, con l'indicazione del riferimento normativo che le impone, una breve descrizione e le azioni da porre in essere.

### **Codice di Comportamento - Art. 54, comma 5, del D. Lgs. n. 165/2001**

#### **DESCRIZIONE**

Il codice di comportamento riveste un ruolo importante, costituendo lo strumento che regola le condotte dei funzionari e le orienta alla migliore cura dell'interesse pubblico, in connessione con i PTPCT. Il fine è quello di tradurre gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPCT persegue con misure di tipo oggettivo e organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni) in doveri di comportamento di lunga durata dei dipendenti. L'applicazione è estesa a tutti i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione. Il Comune di Pompei ha approvato un proprio codice di comportamento con deliberazione di Giunta Comunale n. 170/2014.

#### **AZIONI**

- Monitoraggio sul rispetto del codice
- Raccolta e gestione dichiarazioni previste dagli artt. 4, 5, 12, 13
- Integrazione capitoli d'appalto e disciplinari di incarico ex art.2 comma 2
- Iniziative formative rivolte a tutto il personale

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

La vigilanza sull'applicazione del codice di comportamento è affidata ai dirigenti, alle strutture di controllo interno e all'ufficio per i procedimenti disciplinari.

### **Rotazione ordinaria del Personale – Art. 1, comma 4, lett. e) e comma 10, lett. b) L. n. 190/2012**

#### **DESCRIZIONE**

La rotazione "ordinaria" del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

Alla rotazione "ordinaria" è dedicato un approfondimento specifico nell'Allegato n. 2 "Rotazione "ordinaria" del Personale" al PNA 2019.

La rotazione ordinaria è di norma triennale e non si applica alle figure infungibili. Nell'allegato 2 di cui sopra leggiamo che *"Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo. Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità."* Nella

struttura organizzativa del Comune di Pompei, l'unica figura infungibile è, pertanto, quella relativa al Dirigente del Settore Avvocatura, attualmente scoperta.

L'Anac afferma che la rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico; si esclude, quindi, che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa. Proprio per prevenire situazioni come questa, in cui la rotazione sembrerebbe esclusa da circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti, sarà programmata una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi, che può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività, nonché adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione.

Nell'applicazione di tale misura, soprattutto per quel che riguarda i dirigenti, si terrà conto che, a seguito di eventi vari (licenziamenti e dimissioni volontarie), il numero dei dirigenti a tempo indeterminato è pari a 4, di cui 2 in comando presso altri Enti, il cui ruolo è ricoperto ad interim. Come precisato nei precedenti PTPC, più volte negli ultimi anni è stata modificata la struttura organizzativa dell'Ente, ciò determinando una rotazione dei seguenti servizi: contenzioso, SUAP, pubblica istruzione, trasporti e parcheggi, cimitero, ecologia, protezione civile, demografici, pulizia immobili, eventi e datore di lavoro.

Al fine di consolidare le competenze e di non compromettere la funzionalità degli uffici, attesa anche la carenza di organico e l'approssimarsi alla pensione di molti dipendenti, si utilizzeranno, in luogo della rotazione, le seguenti misure alternative. Individuati i procedimenti a rischio si stabilirà l'affiancamento al funzionario responsabile di altro funzionario, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, in modo che più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria. In alternativa, il procedimento sarà suddiviso in fasi e ciascuna sarà affidata ad un soggetto diverso; infine la responsabilità del procedimento sarà affidata ad un soggetto diverso rispetto al dirigente. Resta comunque fermo che il personale utilizzato nelle singole attività individuate a più elevato rischio di corruzione viene fatto ruotare con cadenza di norma triennale. Solamente nel caso in cui l'ente dimostri la impossibilità di dare corso all'applicazione del principio della rotazione e, nelle more della ricerca di soluzioni idonee, il dipendente può continuare ad essere utilizzato per un breve periodo nella stessa attività. Tale decisione è assunta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione su proposta del dirigente/titolare di P.O. del servizio in cui si svolge tale attività.

#### **AZIONI**

Formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi, che può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività, nonché adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione.

Misure alternative: affiancamento al funzionario responsabile di altro funzionario, suddivisione del procedimento in fasi, responsabilità del procedimento a soggetto diverso rispetto al dirigente.

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

Sindaco, RPCT, Dirigenti.

### **Rotazione straordinaria obbligatoria e facoltativa – art. 16, comma 1, lett. l-quater D. Lgs. n. 165/2001**

#### **DESCRIZIONE**

L'art. 16, comma 1, lett. l-quater) del D. Lgs. n. 165/2001 stabilisce che i dirigenti provvedano al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (rotazione straordinaria). Stante la lacunosità del testo normativo, che non chiarisce sia il momento

del procedimento penale in cui l'amministrazione deve valutare se applicare la misura, sia l'identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura, l'Anac ha adottato la delibera n. 215 del 26.03.2019, recante «Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del D. Lgs. n. 165 del 2001», con la quale ha precisato, e per alcuni aspetti ha rivisto, alcuni propri precedenti orientamenti sull'argomento. In particolare, in ordine alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura, dopo ampia analisi, ha ritenuto che l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69/2015, per "fatti di corruzione" possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art.16, co. 1, lettera l-quater, del D. Lgs. n. 165/2001. Nella medesima deliberazione, l'Anac ritiene che la rotazione, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfirmità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del D. Lgs. n. 165/2001 e del D. Lgs. n. 235 del 2012).

Per quanto riguarda il momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura, l'Anac nella delibera citata afferma che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del D. Lgs. n. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.

L'ipotesi di applicazione della rotazione straordinaria anche nel caso di procedimenti disciplinari è espressamente prevista dalla lettera l-quater dell'art. 16, co. 1, sempre che si tratti di "condotte di natura corruttiva". Anche in questo caso la norma non specifica quali comportamenti, perseguiti non in sede penale, ma disciplinare, comportino l'applicazione della misura. In presenza di questa lacuna e considerata la delicatezza della materia, che ha consigliato un forte restrizione dei reati penali presupposto, si deve ritenere che il procedimento disciplinare rilevante sia quello avviato dall'amministrazione per comportamenti che possono integrare fattispecie di natura corruttiva considerate nei reati come sopra indicati. Nelle more dell'accertamento in sede disciplinare, tali fatti rilevano per la loro attitudine a compromettere l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e giustificano il trasferimento, naturalmente anch'esso temporaneo, ad altro ufficio.

In caso di avvio di procedimento penale o procedimento disciplinare a carico di un dirigente per i reati sopraindicati, che determinano l'applicazione della rotazione straordinaria – obbligatoria o facoltativa – il RPCT invia idonea relazione al Sindaco con la quale dispone la rotazione straordinaria, se obbligatoria, o effettua valutazioni in merito alla sussistenza o meno di motivazioni a sostegno dell'applicazione della rotazione straordinaria, se facoltativa. Il Sindaco, sentito il Dirigente del Personale, si determina in conformità alla relazione del RPCT se trattasi di ipotesi di rotazione straordinaria obbligatoria; in caso di rotazione straordinaria facoltativa, il Sindaco, sentito il Dirigente del personale, valuta con discrezionalità. Nel caso di personale non dirigenziale, i provvedimenti di rotazione straordinaria obbligatoria e facoltativa sono assunti dal Dirigente del Settore di appartenenza del dipendente, con il supporto del Dirigente del Personale.

#### **AZIONI**

Monitoraggio

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

Sindaco, RPCT, Dirigenti.

#### **Astenzione in caso di Conflitto di Interessi - Art. 6-bis L. n. 241/90**

#### **DESCRIZIONE**

La disposizione contenuta all'art. 6-bis "conflitto di interessi" della legge n. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni. I soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo. La finalità di prevenzione si attua mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale del titolare dell'interesse che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati sono portatori.

#### **AZIONI**

Nel Codice di Comportamento sono state disciplinate le procedure per segnalare l'obbligo di astensione. Sarà effettuato un monitoraggio semestrale sul rispetto di tale obbligo.

Sarà inserita in ogni determinazione la seguente clausola: "Il sottoscritto responsabile del procedimento e/o dirigente dichiara l'insussistenza del conflitto di interessi, allo stato attuale, ai sensi dell'art. 6-bis della legge n. 241/90 in relazione al presente procedimento e della corrispondente misura del Piano triennale della prevenzione della corruzione".

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

Tutti i dipendenti e l'ufficio per i procedimenti disciplinari in caso di violazione.

### **Svolgimento di incarichi extraistituzionali - Art. 53 D. Lgs. n. 165/2001**

#### **DESCRIZIONE**

L'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001 disciplina lo svolgimento di incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Si prevede un regime di autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che tengano conto della specifica professionalità e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò allo scopo di evitare che le attività extraistituzionali impegnino eccessivamente il dipendente a danno dei doveri d'ufficio o che possano interferire con i compiti istituzionali. Il rilascio dell'autorizzazione è volto a escludere espressamente situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite (art. 53, commi 5 e 7).

#### **AZIONI**

E' stato approvato dalla Giunta Comunale, con deliberazione n. 151/2014, apposito regolamento per individuare gli incarichi vietati ai pubblici dipendenti nonché per definire i criteri generali per il conferimento di incarichi e per le autorizzazioni degli incarichi extraistituzionali, che andrà ad integrare il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi nella disciplina del procedimento di autorizzazione degli incarichi conferiti da terzi, alla luce delle disposizioni introdotte dal nuovo testo dell'art. 53, che stanno trovando comunque applicazione.

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

Segretario Generale, Dirigenti e dipendenti.

### **Inconferibilità e incompatibilità – D. Lgs. n. 39/2013**

#### **DESCRIZIONE**

Per "inconferibilità" si intende la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, ovvero a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico. Per "incompatibilità" si intende l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o

finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

L'Anac ha fornito alcune specifiche indicazioni in merito al ruolo e alle funzioni del RPCT nonché all'attività di vigilanza di ANAC sul rispetto della disciplina con la delibera n. 833 del 3 agosto 2016 «Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento di ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili». In particolare, con detta delibera n. 833/2016 l'ANAC ha regolamentato il procedimento sanzionatorio che il RPCT è tenuto ad aprire nei confronti dell'organo che ha conferito l'incarico, che rischia, previo accertamento del dolo o della colpa, una sanzione inibitoria pari al divieto di conferire per 3 mesi incarichi del tipo di quello rispetto al quale è emersa, nonostante la dichiarazione di insussistenza, una causa di inconferibilità. La contestazione va fatta anche a colui che ha reso la dichiarazione per verificarne la buona o mala fede. In caso di mancate contestazioni, l'ANAC avoca a sé i poteri del RPCT e quest'ultimo è tenuto ad attenersi negli adempimenti a quanto indicato dall'ANAC.

#### **AZIONI**

Acquisizione dichiarazioni da parte di soggetti incaricati esterni all'Amministrazione.

Acquisizione annuale dichiarazioni da parte di tutti i dirigenti e titolari di PO.

Monitoraggio.

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

Organo politico e/o dirigenti che conferiscono incarichi.

### **Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (Pantouflage). Art. 53 comma 16-ter D. Lgs. N. 165/2001**

#### **DESCRIZIONE**

L'art. 1, co. 42, lett. l) della legge n. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*), introducendo all'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i 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 lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di *pantouflage* prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

#### **AZIONI**

Inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di pantouflage.

Dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del D. Lgs. n. 50/2016.

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

Segretario Generale, Dirigenti, Funzionari che svolgono funzioni dirigenziali ex art. 110 D. Lgs. n. 267/2000, dipendenti che abbiano comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria.

**Nomina in commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi - Art. 35-bis D. Lgs. n. 165/2001 – art. 3 D. Lgs. n. 39/2013**

**DESCRIZIONE**

L'art. 35-bis del D. Lgs. n. 165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012, stabilisce preclusioni a operare in settori esposti a elevato rischio corruttivo laddove l'affidabilità dell'interessato sia incisa da una sentenza di condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione. Il citato articolo presenta analogie con l'art. 3 del D. Lgs. 39/2013, ai sensi del quale non possono essere conferiti gli incarichi ivi specificati in caso di sentenze di condanna, anche non passate in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale. Si rilevi, però, che esistono differenze fra le due norme in ordine all'ambito soggettivo, agli effetti e alla durata del tempo.

L'art. 35-bis prevede, per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, il divieto di far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; di essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici o privati; di far parte di commissioni di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

L'art. 3 del D. Lgs. n. 39/2013 dispone il divieto a ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati ove siano intervenute condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

Ai fini dell'applicazione della misura in esame, si terrà conto della Delibera Anac n. 1201 del 18 dicembre 2019, recante "Indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione - art. 3 D. Lgs. n. 39/2013 e art. 35 bis D. Lgs. n. 165/2001".

**AZIONI**

Acquisizione di specifica dichiarazione attestante l'assenza di condanne penali prima delle nomine o designazioni.

Controlli a campione sulle autocertificazioni relative all'assenza di condanne penali.

Se la situazione di inconferibilità disciplinata all'art. 3 del D. Lgs. n. 39/2013 si appalesa nel corso dello svolgimento dell'incarico, il RPCT deve effettuare la contestazione nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

Ove la causa di divieto intervenga durante lo svolgimento di un incarico o l'espletamento delle attività di cui all'art. 35-bis del D. Lgs. n. 165/2001, il RPCT non appena ne sia a conoscenza provvede tempestivamente a informare gli organi competenti della circostanza sopravvenuta ai fini della sostituzione o dell'assegnazione ad altro ufficio.

**SOGGETTI COINVOLTI**

RPCT, Dirigenti, Organi politici.

**Whistleblowing - Art. 54-bis D. Lgs. 165/2001**

**DESCRIZIONE**

La legge 30 novembre 2017, n. 179, recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" ha riscritto l'articolo 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001. Secondo la 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”. L'adozione di tali misure ritorsive verrà comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione. L'ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

I soggetti tutelati sono principalmente i “dipendenti pubblici” che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. I dipendenti pubblici sono i lavoratori delle stesse amministrazioni elencate dal D. Lgs. n. 165/2001, sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del D. Lgs. n. 165/2001). La nuova disposizione, accogliendo una sollecitazione contenuta nella determinazione n. 6/2015 dell'Anac, ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L'articolo 54-bis, infatti, si applica ai dipendenti pubblici, ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, ai lavoratori e ai collaboratori delle “imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”. Come nel testo anteriforma, la denuncia è sottratta all'accesso “documentale” della legge n. 241/1990. L'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, “la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”. La riforma ha introdotto sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing. Il comma 6 del nuovo articolo 54-bis prevede che qualora l'ANAC accerti “misure discriminatorie” assunte contro il denunciante da parte dell'amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'ANAC stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro. Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le “misure discriminatorie o ritorsive”, adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da “ragioni estranee” alla segnalazione stessa. Ma se trattasi effettivamente di misure “discriminatorie” o di misure “ritorsive” contro un lavoratore, in quanto tali non potranno in alcun modo essere giustificate, anche se scollegate alla denuncia di malaffare. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione sarà reintegrato nel posto di lavoro. Qualora, invece, “venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni”, oppure sia verificata l'adozione di procedure non conformi alle “linee guida”, sempre l'ANAC applicherà al “responsabile” una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro (comma 6). Sul procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal comma 6, l'ANAC, con Deliberazione 30 ottobre 2018, n. 1033 ha approvato apposito regolamento. Infine, nel caso sia accertato il mancato svolgimento da parte del “responsabile” di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, l'Autorità gli comminerà la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Ma chi è il “responsabile”, passibile di sanzioni, di cui parla la norma? L'Autorità

aveva ritenuto “altamente auspicabile” che le amministrazioni prevedessero che le segnalazioni fossero inviate direttamente al “responsabile della prevenzione della corruzione”. La legge di riforma dell’articolo 54-bis ha accolto l’auspicio dell’ANAC, stabilendo che la segnalazione dell’illecito possa essere inoltrata in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza; quindi, in alternativa all’ANAC, all’Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti. Pertanto, il potenziale destinatario delle sanzioni dell’ANAC è proprio il responsabile anticorruzione, che negli enti locali in genere corrisponde al Segretario. La novella normativa attribuisce un ruolo centrale ed essenziale al responsabile anticorruzione riguardo alla protezione del dipendente whistleblower, esponendo il responsabile stesso al rischio delle sanzioni comminate dall’Autorità qualora ometta di applicare in modo puntuale le garanzie previste dall’articolo 54-bis e dalle linee guida dell’ANAC stessa che, necessariamente, dovranno essere oggetto di un profondo aggiornamento. Il comma 5 del nuovo articolo 54-bis infatti prevede che l’ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, approvi apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Tali linee guida “prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione”.

Con delibera n. 469 del 9 giugno 2021 l’Anac ha adottato le nuove “Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)”, le quali danno conto dei principali cambiamenti intervenuti sull’ambito soggettivo di applicazione dell’istituto, con riferimento sia ai soggetti (pubbliche amministrazioni e altri enti) tenuti a dare attuazione alla normativa, che ai soggetti - c.d. whistleblowers - beneficiari del regime di tutela. Le Linee guida forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull’oggetto della segnalazione, sulle modalità e i tempi di tutela, nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa.

#### **AZIONI**

Negli anni 2019, 2020 e 2021 è stata implementata la funzione “Whistleblowing”, accessibile dall’*Home Page* del sito istituzionale dell’Ente, basata sul ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell’identità del segnalante nonché del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione. Nel 2022, quindi, si continuerà nella implementazione della misura, tenendo conto, anche nella modulistica, delle nuove Linee guida in materia.

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

RPCT e dipendenti.

### **Formazione – art. 1, commi 5 lett. b), 8, 10 lett. c), 11 L. n. 190/2012**

#### **DESCRIZIONE**

La formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo è tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare nell’ambito del PTPCT. Come ipotizzato nel PNA 2019, quest’Amministrazione ha individuato tra gli obiettivi strategici da inserire nel presente Piano, l’incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra i dipendenti.

#### **AZIONI**

I Dirigenti, entro il 28 febbraio di ogni anno, propongono al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, i nominativi dei dipendenti da inserire nei programmi di formazione, così come previsto all’art. 1, comma 11 della legge n. 190/2012, nonché il piano annuale di formazione del proprio Settore, con riferimento alle materie inerenti le attività a rischio di corruzione, individuate nel presente piano.

La proposta deve contenere: le materie oggetto di formazione, i nominativi dei dipendenti che svolgono attività nell’ambito delle materie sopra citate, le metodologie formative, prevedendo se sia

necessaria la formazione applicata ed esperienziale (analisi dei rischi tecnici) e/o quella amministrativa (analisi dei rischi amministrativi).

Da diversi anni, il Comune di Pompei organizza i percorsi formativi in materia di anticorruzione in collaborazione con Enti locali vicini, conformemente a quanto auspicato dall'Anac nel PNA 2019.

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

RPCT, Dirigenti, dipendenti.

#### **Patti di Integrità - Art. 1 comma 17 L. n. 190/2012**

##### **DESCRIZIONE**

L'art. 1, comma 17, della legge n. 190/2012, dispone che: «le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara». I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici. Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzato ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto.

##### **AZIONI**

Inserimento nei bandi gara e nelle lettere di invito della dichiarazione di accettare gli obblighi e prescrizioni contenuti negli atti di seguito indicati e l'impegno al totale rispetto degli stessi:

- Protocollo di Legalità stipulato dal Comune di Pompei con l'U.T.G. - Prefettura di Napoli in data 19/10/2007;
- Piano di Prevenzione della Corruzione del Comune di Pompei;
- Codice di comportamento dei dipendenti adottato con delibera di G.C. n. 170 del 19/12/2014;
- Art. 53, comma 16/ter del D. Lgs. n. 165/2001.

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

Dirigenti e RUP.

#### **Informatizzazione dei processi**

**DESCRIZIONE** - L'informatizzazione dei processi rappresenta una misura trasversale di prevenzione e contrasto particolarmente efficace dal momento che consente la tracciabilità dell'intero processo amministrativo, evidenziandone ciascuna fase e le connesse responsabilità. Obiettivo strategico inserito in questo Piano è, infatti, l'adozione di misure tese al completamento dell'informatizzazione dei provvedimenti amministrativi, in modo da favorire lo snellimento e la semplificazione dell'azione amministrativa

##### **AZIONI**

Informatizzazione delle deliberazioni di Consiglio Comunale e degli altri provvedimenti amministrativi

#### **SOGGETTI COINVOLTI**

Dirigente AA.GG.

## **MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ULTERIORI RISPETTO A QUELLE OBBLIGATORIE**

La pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, sul sito del Comune, costituisce il metodo fondamentale per il controllo, da parte del cittadino e/o utente, delle decisioni nelle materie a rischio di corruzione, disciplinate dal presente piano.

Per le attività nei settori e nelle attività particolarmente a rischio, come specificate nelle schede-procedimento allegata al presente piano, sono individuate le seguenti regole di legalità o integrità, le quali fanno parte integrante e sostanziale del presente Piano della prevenzione della corruzione:

- procedere, almeno sei mesi prima della scadenza dei contratti, aventi per oggetto la fornitura dei beni e servizi, alla indicazione delle relative procedure di gara, secondo le modalità indicate dal D. Lgs. n. 50/2016. A tal proposito, il Dirigente Affari Generali, entro il mese di febbraio di ogni anno, comunicherà al RPCT le forniture dei beni e servizi da appaltare nei successivi mesi dell'anno, previa comunicazione da parte di tutti i Dirigenti, da effettuarsi entro il 10 febbraio;

- attuare i procedimenti del controllo di gestione, monitorando con la applicazione di indicatori di misurazione dell'efficacia ed efficienza (economicità e produttività) le attività individuate dal presente piano, quali a più alto rischio di corruzione;

- controllo a campione delle autocertificazioni trimestrale;

- controlli successivi come da regolamento controlli interni;

- report semestrale da parte di ciascun Dirigente sui procedimenti a rischio, i controlli effettuati e i relativi esiti;

- scheda presso URP e pubblicata sul sito per consentire agli utenti di avanzare proposte e suggerimenti e/o per segnalare irregolarità o malfunzionamenti;

- svolgimento riunioni periodiche tra Segretario Generale e dirigenti per finalità di aggiornamento sull'attività dell'amministrazione, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali;

- nel conferimento degli incarichi sia dirigenziali sia di posizione organizzativa assicurare e darne atto nei provvedimenti di conferimento dei seguenti criteri:

- rispetto delle specifiche competenze e della professionalità possedute dal personale apicale in relazione alle materie di pertinenza del tipo di incarico da conferire. Scelte difformi al criterio della rispondenza fra competenza e professionalità posseduta e materia di propria di pertinenza dell'incarico devono essere adeguatamente motivate;

- acquisizione preventiva della dichiarazione del nominando Responsabile in ordine all'insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità al conferendo incarico, ai sensi e per gli effetti del D. Lgs. n. 39/2013 e verifica delle condizioni dichiarate entro il mese successivo alla nomina;

- acquisizione annuale di tale dichiarazione per coloro i cui incarichi sono pluriennali;

- nella fase della trattazione e nell'istruttoria degli atti: rispettare l'ordine cronologico e il divieto di aggravio del procedimento soprattutto nella formazione dei provvedimenti, con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica;

- nella redazione degli atti, attenersi a criteri di semplicità, chiarezza espositiva e completezza sì da consentire l'autonoma lettura degli atti da parte dei cittadini;

- nei rapporti con i cittadini, con particolare riguardo alle istanze e alla documentazione da allegare alle stesse, miglioramento del sito istituzionale con pubblicazione di modulistica in modo da consentire ai cittadini un agevole approccio alle attività amministrative;

- nell'attività contrattuale, ridurre l'area degli affidamenti diretti, verificare e motivare nelle determinazioni la sussistenza dei criteri giuridici indispensabili per potervi fare ricorso, assicurando rotazione tra fornitori di beni, prestatori di servizi ed esecutori di lavori.

## **I COMPITI DI DIPENDENTI, RESPONSABILI DELLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE E DIRIGENTI - SCADENZE - TEMPISTICA**

I Dirigenti ed i Titolari di Posizione Organizzativa provvedono, con cadenza annuale, al monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e alla tempestiva eliminazione delle eventuali anomalie, mediante propria attestazione, la quale dovrà contenere i seguenti elementi di approfondimento e di verifica degli adempimenti realizzati:

- verifica degli illeciti connessi al ritardo;
- attestazione dei controlli da parte dei dirigenti, volti a evitare ritardi;
- attestazione dell'avvenuta applicazione del sistema delle sanzioni, sempre in relazione al mancato rispetto dei termini, con applicazione dei criteri inerenti la omogeneità, la certezza e cogenza del sopra citato sistema;
- dare atto nelle determinazioni e nei provvedimenti autorizzativi o di concessione: di aver rispettato l'ordine cronologico, in caso negativo motivare; di aver rispettato le prescrizioni contenute nel presente piano.

Ciascun dirigente dovrà implementare il sito fornendo la modulistica necessaria per consentire ai cittadini di accedere ai servizi ed ottenere autorizzazioni e concessioni in modo trasparente e chiaro.

I risultati del monitoraggio e delle azioni espletate dovranno essere pubblicati sul sito web istituzionale del Comune, per la loro consultazione da parte della cittadinanza.

I Dirigenti e i Titolari di Posizione Organizzativa, con particolare riguardo alle attività a rischio di corruzione, informano tempestivamente e senza soluzione di continuità, il Responsabile della prevenzione della corruzione, in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali, costituente fondamentale elemento sintomatico del corretto funzionamento e rispetto del Piano di prevenzione della corruzione, e di qualsiasi altra anomalia accertata, costituente la mancata attuazione del presente Piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle, oppure proponendo al Responsabile della Prevenzione della corruzione, le azioni sopra citate, ove non dovessero rientrare nella competenza normativa, esclusiva e tassativa dirigenziale.

A tal fine, trasmettono con cadenza annuale, un mese prima della scadenza che viene fissata dall'Anac per la pubblicazione sul sito della relazione annuale, i report che dovranno essere utilizzati dal Responsabile anticorruzione per redigere la relazione da pubblicare entro il 15 dicembre o altra data di scadenza fissata dall'Anac, i quali dovranno contenere le informazioni sull'andamento delle attività a più elevato rischio di corruzione, segnalando le eventuali criticità ed avanzando proposte operative.

In tale ambito sono compresi gli esiti del monitoraggio sui rapporti che intercorrono tra i soggetti che per conto dell'ente assumono le decisioni sulle attività a rilevanza esterna, con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi, etc., ed i beneficiari delle stesse.

I Dirigenti e i Titolari di Posizione Organizzativa, nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi, di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, in materia di procedimento amministrativo, rendono accessibili, in ogni momento, ai richiedenti, tramite strumenti di identificazione informatica, ai sensi dell'art. 65, comma 1, del Codice, di cui al D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente, in ogni singola fase del procedimento stesso.

I Dirigenti e i Responsabili dei Servizi, Titolari di Posizione Organizzativa attestano, semestralmente, il monitoraggio del rispetto del sopra citato criterio di accesso agli interessati delle informazioni, relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi.

I Dirigenti e i Titolari di Posizione Organizzativa hanno l'obbligo di inserire nei bandi di gara e/o nelle relative lettere d'invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o integrità costituisce causa di esclusione dalle gare (art. 1, comma 17 della legge n. 190/2012). Attestano al Responsabile della Prevenzione della corruzione, entro il 30 aprile di ogni anno, il rispetto dinamico del presente obbligo.

## **COORDINAMENTO FRA GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E COLLEGAMENTO CON IL CICLO DELLA PERFORMANCE**

Nel P.E.G. dovranno essere inseriti, a cura dei singoli Dirigenti e con la supervisione del Dirigente dei servizi finanziari, quali obiettivi:

- il controllo sui procedimenti al fine di ridurre il rischio anticorruzione;
- le proposte d'implementazione del sistema di controllo;
- le proposte di misure da attuarsi per assicurare il corretto svolgimento dell'attività amministrativa in vista dell'attuazione del presente piano, obiettivi per i dipendenti addetti alle attività a rischio.

L'elenco soprariportato non è da considerarsi esaustivo, ma indicativo. Dovranno essere previsti, come elementi valutabili, nel sistema di misurazione della performance:

- il rispetto dei tempi dei procedimenti;
- la collaborazione prestata al responsabile anticorruzione, rilevabile dal rispetto dei tempi di trasmissione dei report e relazioni previste dal presente atto;
- la formazione/informazione fornita ai dipendenti, rilevabile da appositi verbali delle riunioni;
- il rispetto dei tempi di pubblicazione dei dati sul web;
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, utenti, destinatari dei servizi;
- le proposte di approvazione di carte dei servizi, ciascuno per quanto di competenza;
- proposte ed organizzazione di sistemi di monitoraggio della soddisfazione degli utenti rispetto ai servizi offerti, nonché altri elementi che il Nucleo di Valutazione riterrà opportuno in tema di anticorruzione.

Dell'esito del raggiungimento di questi specifici obiettivi in tema di contrasto del fenomeno della corruzione, come sopra elencati, occorrerà dare specificamente conto nell'ambito della relazione sulla performance.

## PIANO DELLA TRASPARENZA

### Premessa

La norma fondamentale in materia di trasparenza è contenuta nel D. Lgs. n. 33/2013, approvato in esecuzione alla delega contenuta nella L. n. 190/2012. Con il D. Lgs. n. 97/2016, poi, molti articoli del decreto trasparenza sono stati oggetto di modifica e soprattutto abbiamo assistito all'inserimento nel nostro ordinamento del cosiddetto "*Freedom of Information Act*" (FOIA). Nella versione originale il D. Lgs. n. 33/2013 aveva il fine della "trasparenza della PA" (l'azione era dell'amministrazione), mentre con il Foia il baricentro della normativa si è spostato a favore del "cittadino" e del suo diritto di accesso civico (l'azione è del cittadino).

È la libertà di accesso civico dei cittadini l'oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto "dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti", attraverso:

- l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del D. Lgs. n. 33/2013;
- la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

L'ANAC nel PNA 2019 rileva che il legislatore ha attribuito un ruolo di primo piano alla trasparenza affermando, tra l'altro, che essa concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, inoltre, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione (art. 1, co. 3, D. Lgs. n. 33/2013). La Corte Costituzionale ha considerato che con la L. n. 190/2012 «la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione» e che le modifiche al d. lgs. n. 33/2013, introdotte dal D. Lgs. n. 97/2016, hanno esteso ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di «tutelare i diritti dei cittadini» e «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa». La Corte ha riconosciuto, inoltre, che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97).

L'ampliamento dei confini della trasparenza è stato realizzato con successive modifiche normative che sono state accompagnate da atti di regolazione dell'Autorità finalizzati a fornire indicazioni ai soggetti tenuti ad osservare la disciplina affinché l'attuazione degli obblighi di pubblicazione non fosse realizzata in una logica di mero adempimento quanto, invece, di effettività e piena conoscibilità dell'azione amministrativa. In particolare, l'Autorità è intervenuta con delibera n. 1310/2016, con cui ha adottato le «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D. Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016», rivolgendosi in particolare alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2-bis, co. 1, del D. Lgs. n. 33/2013, e poi con delibera n. 1134/2017, con cui sono state approvate le «Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici». L'ANAC ha così elaborato una ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" come disegnata dal legislatore nell'Allegato A) del D. Lgs. n. 33/2013.

Si evidenzia che la principale novità del D. Lgs. n. 97/2016 ha riguardato il nuovo diritto di accesso civico generalizzato a dati e documenti non oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2013). In virtù della disposizione richiamata, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tassativamente indicati dalla legge, che contestualmente vengono in evidenza. Si tratta di un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. Sull'istituto dell'accesso civico generalizzato l'Autorità, chiamata dallo stesso D. Lgs. n. 33/2013 a definire le esclusioni e i limiti, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata, ha adottate specifiche Linee guida con delibera n. 1309/2016. L'accesso generalizzato non ha sostituito l'accesso civico "semplice" previsto dall'art. 5, comma 1, del D. Lgs. n. 33/2013 e disciplinato anche prima delle modifiche ad opera del D. Lgs. n. 97/2016.

La presente sezione del PTPCT 2021/2023, sulla base della vigente normativa e degli interventi di regolazione effettuati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, riporta le soluzioni organizzative individuate come idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati, informazioni e documenti previsti dalla normativa vigente e la conseguente indicazione degli obiettivi specifici in materia di trasparenza ed integrità.

Gli obblighi in materia di trasparenza, pubblicità e diffusione di dati, informazioni e documenti da parte del Comune, come individuati nel D. Lgs. n. 33/2013 e nella legge n. 190/2012, sono recepiti nel presente Piano. Sul portale del Comune di Pompei è presente la sezione "Amministrazione Trasparente" in cui sono pubblicati i contenuti di cui il D. Lgs. n. 33/2013, la legge n. 190/2012, il D. Lgs. n. 50/2016. I dati, le informazioni e i documenti devono rispettare i criteri di integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità; inoltre devono essere prodotti, salvo nei casi in cui ciò non sia tecnicamente possibile, in formato aperto e riutilizzabile.

Il Responsabile della trasparenza è il Segretario Generale, giusta decreto sindacale n. 9 del 18.02.2021.

### **Accesso civico semplice, accesso civico generalizzato e accesso documentale**

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto dall'art. 5 del D. Lgs. n. 33/2013 che, nella sua prima versione, prevedeva che, all'obbligo della pubblica amministrazione di pubblicare in "amministrazione trasparenza" i documenti, le informazioni e i dati elencati dal decreto stesso, corrispondesse "il diritto di chiunque di richiedere i medesimi", nel caso in cui ne fosse stata omessa la pubblicazione. Questo tipo di accesso civico, che l'ANAC definisce "semplice", dopo l'approvazione del D. Lgs. n. 97/2016 (Foia), è disciplinato dal comma 1 dell'art. 5 del D. Lgs. n. 33/2013. Il comma 2, dello stesso art. 5, disciplina una forma ulteriore di accesso civico che l'ANAC ha definito "generalizzato". Si prevede che "chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" seppur "nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti". Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello "di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente". Chiunque può esercitarlo, "anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato" come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione n. 1309/2016, in cui, inoltre, sono state ben individuate le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale, disciplinato dalla legge n. 241/1990. A tale ultimo proposito, L'ANAC

sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo. La finalità dell'accesso documentale è differente da quella dell'accesso generalizzato. È 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 n. 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". "Dunque, l'accesso agli atti di cui alla L. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi" (ANAC deliberazione n. 1309/2016 pag. 7). Nel caso dell'accesso documentale della legge n. 241/1990 la tutela può consentire "un accesso più in profondità a dati pertinenti", mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono "consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni". L'Autorità, "considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso", suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, "anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione". La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge n. 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico "semplice" connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso generalizzato. Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di "disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato". In sostanza, si tratterebbe di: individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso. Inoltre, l'Autorità, "al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso" invita le amministrazioni "ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative". Quindi suggerisce "la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando *know how* ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti" (ANAC deliberazione n. 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Quest'amministrazione, nell'anno 2022, ha in programma di dotarsi di un regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso. Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il "registro delle richieste di accesso presentate" da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, "cd. registro degli accessi", che le amministrazioni "è auspicabile pubblicino sui propri siti". Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in "amministrazione trasparente", "altri contenuti - accesso civico". Secondo l'ANAC, "oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile

per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività". Quest'Amministrazione ha adottato nell'anno 2021 il predetto registro e prevede, nel 2022, di implementarne l'utilizzo.

Il Comune di Pompei ha individuato nei Dirigenti dei Settori i responsabili per l'accesso documentale e il Responsabile della Trasparenza per l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato, attivabili attraverso comunicazione diretta alla mail [protocollo@pec.comune.pompei.na.it](mailto:protocollo@pec.comune.pompei.na.it)

### **Tutela della privacy**

Il Garante della privacy, che può essere chiamato ad intervenire nel caso l'accesso generalizzato possa recare pregiudizio a "dati personali", ha pubblicato il documento n. 6495493 del 31.05.2017 con il quale ha confermato la bontà della decisione di respingere la domanda d'accesso, presentata da un cittadino, a documenti relativi ad un procedimento disciplinare svolto nei riguardi di un dipendente pubblico. L'articolo 5-bis del D. Lgs. n. 33/2013, consente di rifiutare l'accesso generalizzato allo scopo di evitare pregiudizi concreti alla tutela, tra l'altro, della "protezione dei dati personali". Qualora l'amministrazione decida di respingere la richiesta di accesso, anche solo parzialmente, l'interessato ha facoltà di proporre la "domanda di riesame" al responsabile anticorruzione il quale, qualora l'accesso sia stato negato per proteggere dati personali altrui, potrà esprimersi solo dopo aver raccolto il parere del Garante della privacy. Le medesime tutele sono riconosciute al "controinteressato". Il parere n. 6495493 del Garante della privacy è stato richiesto dal responsabile anticorruzione di un comune in seguito alla domanda di riesame prodotta da un cittadino che si è visto negato l'accesso civico. La domanda ha riguardato un procedimento disciplinare e la relativa sanzione, ed è stata rigettata per tutelare i dati personali del dipendente censurato. Tra l'altro, è interessante segnalare che il controinteressato, il dipendente sanzionato titolare dei suddetti dati personali, non aveva prodotto alcuna opposizione all'accesso. Come già precisato, l'accesso può essere rifiutato per tutelare l'interesse privato alla protezione dei dati personali. Si definisce dato personale "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" (articolo 4, comma 1, lett. b, del D. Lgs. n. 196/2003). Le informazioni riferibili a persone giuridiche, enti e associazioni, non rientrano in tale nozione. Ne consegue che, ai fini della tutela dei dati personali, possono essere "controinteressate" esclusivamente le persone fisiche. Nelle Linee guida, l'ANAC ha precisato che "la disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento, quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato, deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]", ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione". È necessario considerare che secondo l'art. 3, del D. Lgs. n. 33/2013, i dati e i documenti forniti al richiedente, in attuazione dell'accesso generalizzato, sono considerati e divengono "pubblici", sebbene il loro ulteriore trattamento vada effettuato nel rispetto dei limiti in materia di protezione dei dati personali. Di conseguenza, il Garante non può che rimarcare che secondo l'ANAC: "Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto". A titolo d'esempio, tali conseguenze potrebbero consistere in azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare svantaggi personali o sociali. In tale quadro, le linee guida raccomandano di valutare "l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o

delle attività di pubblico interesse esercitate”. Per accertare il pregiudizio che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente deve far riferimento a diversi parametri tra i quali “anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati”. Inoltre, è precisato che “nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati”. Come già precisato, il caso sottoposto al Garante ha riguardato il rifiuto di accedere agli atti relativi ad una sanzione disciplinare comminata ad un dipendente comunale, contro la quale, tra l'altro, pendeva il ricorso del dipendente davanti al Giudice del Lavoro. Il Garante della privacy ha ritenuto che la conoscenza delle informazioni contenute negli atti della sanzione, unita al regime di pubblicità dei documenti oggetto d'accesso generalizzato, potesse determinare un reale pregiudizio per la tutela della protezione dei dati personali, anche considerando la natura disciplinare del procedimento e la circostanza che per lo stesso fosse ancora pendente il contenzioso. Pertanto, il Garante ha confermato la decisione assunta dal comune di respingere la domanda d'accesso generalizzato precisando, tra l'altro, che “i predetti atti, salvo specifiche eccezioni, sono preclusi finanche all'accesso "documentale" ai sensi della legge n. 241/1990”. Il Garante, nel proprio parere, ha sottolineato che il soggetto controinteressato, il detentore dei dati personali, pur avendo ricevuto la comunicazione della domanda di accesso non ha presentato alcuna opposizione. Ciò nonostante, l'amministrazione ha correttamente rigettato la domanda di accesso generalizzato. Nella deliberazione n. 1309/2016 l'ANAC ha precisato che le eventuali motivazioni addotte dal controinteressato costituiscono solo “un indice della sussistenza” del pregiudizio concreto ai dati personali “la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato”. Conseguentemente, l'omessa opposizione del controinteressato non fa venir meno l'obbligo dell'amministrazione di valutare la sussistenza dei limiti previsti dalla normativa all'accesso. In ogni caso, l'opposizione dei controinteressati deve essere motivata e fondarsi sempre su un “pregiudizio concreto” per almeno uno degli interessi privati elencati all'articolo 5-bis. Al contempo, l'amministrazione non può motivare il rifiuto all'accesso riferendosi al generico “mancato consenso del controinteressato” ma deve sempre argomentare la lesione per un interesse privato di cui all'articolo 5-bis. Il comma 6, dell'articolo 5 del D. Lgs. n. 33/2013, prevede l'ipotesi di “accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato”. La normativa, quindi, demanda sempre all'amministrazione la decisione di accogliere o respingere l'accesso. Il Garante della privacy è tornato ad occuparsi di accesso civico generalizzato con il documento n. 6693221 relativo al provvedimento del 28 giugno 2017 n. 295. Il documento del Garante ribadisce la necessità di distinguere e separare l'“accesso civico”, normato dall'articolo 5 del D. Lgs. n. 33/2013, e l'“accesso agli atti tradizionale” disciplinato ancora oggi dalla legge n. 241/1990. I professionisti delle pubbliche amministrazioni non devono, e non possono, confondere i due istituti sovrapponendoli. Il Garante della protezione dei dati personali si è espresso con il provvedimento n. 6693221 perché sollecitato dal responsabile anticorruzione di un comune al quale si è rivolto, con domanda di riesame, un controinteressato. Questi, invocando la tutela dei dati personali, si è opposto alla decisione del comune di accogliere, seppur parzialmente, l'accesso ai documenti di un procedimento relativo ad abusi edilizi. La domanda di accesso, come sovente capita, non era qualificata. L'interessato, che tra l'altro corrispondeva alla persona che gli abusi edilizi li aveva segnalati, non aveva specificato se intendeva attivare l'accesso generalizzato del Foia o l'accesso documentale della legge n. 241/1990. Il comune inizialmente ha ritenuto si trattasse di accesso documentale e, quindi, ha notificato al controinteressato la copia della domanda facendo riferimento alla legge n. 241/1990 ed al D.P.R. n. 184/2006. Il soggetto controinteressato, puntualmente, si è opposto sostenendo che gli atti riguardassero esclusivamente la sua sfera

personale e privata. Il comune, a questo punto, ha fatto confusione ed ha sovrapposto accesso civico e accesso di tipo tradizionale. Ha accolto l'accesso, seppur limitatamente ad un unico documento, ritenendo che la richiesta non pregiudicasse “la tutela di interessi privati in quanto gli atti richiesti non [rientrano] tra le fattispecie escluse dall'articolo 24 della legge n. 241/1990 e dall'articolo 5-bis del D. Lgs. n. 33/2013”. Il Garante ha rilevato che la richiesta di accesso aveva ad oggetto “documenti attinenti a un procedimento amministrativo” e che, considerando il contenuto della notifica inviata al controinteressato, il comune ha istruito la procedura come domanda formulata ai sensi della legge n. 241/1990 cosa che, tra l'altro, ha permesso al controinteressato di invocare l'inesistenza dell'interesse qualificato dell'istante. Successivamente però, il comune ha motivato l'accoglimento della domanda sia con riferimento alla legge n. 241/1990, sia con riferimento al “decreto trasparenza” e ai limiti dell'accesso civico generalizzato. Pertanto, contrariamente a quanto affermato nelle Linee guida dell'ANAC, “l'amministrazione destinataria dell'istanza non ha tenuto distinta la disciplina dell'accesso civico (D. Lgs. n. 33/2013) da quella dell'accesso ai documenti amministrativi (legge n. 241/1990), confondendo i relativi piani”.

Il caso esaminato dal Garante è significativo. Il comune, ricevuta una domanda priva di qualificazione, ha avviato l'iter ritenendo (correttamente) che l'accesso fosse di tipo documentale e che quindi la normativa da applicare fosse la legge n. 241/1990. A quel punto, ancor prima di avviare il sub-procedimento di notifica ai controinteressati, gli uffici avrebbero dovuto chiedere all'interessato di integrare o ripetere la domanda con la dimostrazione dell'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso, in assenza del quale la domanda sarebbe stata da rigettare.

### **La trasparenza nel Codice dei Contratti**

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 il Codice dei contratti pubblici, come modificato dal decreto delegato 19 aprile 2017 numero 56, ha sensibilmente innalzato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto. L'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. L'articolo 29, recante “Principi in materia di trasparenza”, dispone: “Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. [...]” Il comma 32 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti siano tenute a pubblicare nei propri siti web:  la struttura proponente;  l'oggetto del bando;  l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;  l'aggiudicatario;  l'importo di aggiudicazione;  i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;  l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese

liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

### **Ruoli, responsabilità e sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni riguardanti la trasparenza e l'integrità**

Il Responsabile della Trasparenza:

- svolge un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo Indipendente di Valutazione, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi all'Ufficio per i procedimenti disciplinari, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;

- provvede all'aggiornamento del Programma e a individuare le misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione;

- ha il compito di controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico. Egli deve segnalare i casi d'inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione all'ufficio responsabile per i procedimenti disciplinari, per l'attivazione del procedimento disciplinare.

I Dirigenti garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge. Ciascun dirigente assicura la trasmissione all'ufficio trasparenza di tutte le notizie, gli atti e i documenti previsti dalle norme di legge e dal presente piano tempestivamente e comunque entro e non oltre 30 giorni dalla formazione dell'atto, del dato o del documento, ovvero con la tempistica di aggiornamento prevista nell'allegato *Sezione "Amministrazione Trasparente" - elenco degli obblighi di pubblicazione*.

Il Nucleo di Valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma per la trasparenza con quelli indicati nel Piano della performance, valutando l'adeguatezza dei relativi indicatori. Il N.d.V. utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici competenti alla trasmissione dei dati.

### **Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti**

Nella Tabella allegata al presente Piano, sono riportati gli obblighi di pubblicazione vigenti. La normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti. L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale. L'aggiornamento di numerosi dati deve essere "tempestivo". Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto relativo che può dar luogo a comportamenti anche molto difformi. Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue: è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

### **Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione**

Ai sensi dell'art. 8 del D. Lgs. n. 33/2013 i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria restano fruibili per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1 gennaio

dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto da specifiche disposizioni di legge (es. art. 14, comma 2 e 15, comma 4 D. Lgs. n. 33/2013).

I regolamenti restano pubblicati nell'apposita sezione nel testo vigente, aggiornato tempestivamente a cura del settore competente.

Trascorso il quinquennio o i diversi termini sopra richiamati, gli atti, i dati e le informazioni non dovranno più essere conservati in un'apposita sezione archivio, come chiarito dall'Anac.

La trasparenza sarà assicurata con l'esercizio del diritto di accesso civico ai sensi dell'art. 5 novellato.

L'Ente si adegnerà, quando disponibili, alle linee guida che l'Anac si è riservata di adottare, con riferimento alla possibilità, prevista dall'art. 8, co. 3-bis, introdotto dal D. Lgs. n. 97/2016, di fissare termini inferiori di durata di pubblicazione dei dati, sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso presentate.

### **Obiettivi 2022/2024**

Anno 2022:

1. Regolamentazione del diritto di accesso civico generalizzato, dell'accesso civico semplice e dell'accesso ex lege n. 241/1990;
2. Implementazione del "Registro degli accessi";
3. Ricognizione ed eventuale implementazione della modulistica per le istanze, scaricabile dal Portale del Cittadino, dal sito web istituzionale e in distribuzione presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico.

Anni 2023/2024

Aggiornamenti sulla base delle evoluzioni normative.

## ANTIRICICLAGGIO

Con l'emanazione del Decreto del Ministro dell'Interno del 25 settembre 2015 (pubblicato sulla «Gazzetta ufficiale» 233 del 7 ottobre), concernente la "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione", sono stati previsti ulteriori delicati e gravosi obblighi per le Pubbliche Amministrazioni ed in particolare per gli Enti Locali.

In realtà già il secondo comma lettera g) dell'art. 10 del D. Lgs. n. 231/2007 aveva previsto espressamente che "Le disposizioni contenute nel presente decreto, fatta eccezione per gli obblighi di identificazione e registrazione indicati nel Titolo II, Capi I e II, si applicano altresì...agli uffici della pubblica amministrazione". Il successivo articolo 41 dello stesso provvedimento legislativo prevede, anche per gli uffici delle pubbliche amministrazioni, l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette. Per il legislatore, in particolare, il sospetto "è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico."

In sostanza, per ognuno degli ambiti particolarmente a rischio, come appalti o erogazione di contributi, è necessaria l'attivazione di un ulteriore sistema di verifiche sostanziali sui comportamenti dei beneficiari dell'azione amministrativa.

Per consentire ai soggetti interessati di effettuare correttamente le segnalazioni di attività sospette, il provvedimento legislativo ha rimandato a degli "indicatori di anomalia" da stabilire con un successivo decreto ministeriale, che infatti è stato emanato il 25 settembre 2015.

Per uffici della pubblica amministrazione si intendono tutte le Pubbliche Amministrazioni e pertanto anche i Comuni, ai sensi di quanto indicato nell'art. 1, lett. h) del DM in esame, in combinato con l'art. 1, comma 2, lett. r), del D. Lgs. n. 231/2007.

Considerato che il termine "operatori" viene usato nell'ambito del Decreto in modo generico, come riferito alla pubblica amministrazione nel suo complesso, andranno individuati per i singoli obblighi i soggetti interni alla struttura pubblica su cui di fatto gravano.

Le procedure interne sono il vero nodo strategico dell'attuazione delle norme antiriciclaggio nella pubblica amministrazione, stante che il primo comma dell'art. 6 del decreto in questione prevede che "Gli operatori adottano, in base alla propria autonomia organizzativa, procedure interne di valutazione idonee a garantire l'efficacia della rilevazione di operazioni sospette, la tempestività della segnalazione alla UIF, la massima riservatezza dei soggetti coinvolti nell'effettuazione della segnalazione stessa e l'omogeneità dei comportamenti. Le procedure interne sono modulate tenendo conto della specificità dell'attività svolta e delle dimensioni organizzative e operative."

I commi successivi dell'articolo 6, che indicano gli altri contenuti delle procedure interne di valutazione, individuano due diverse figure:

- gli "addetti agli uffici della pubblica amministrazione" quali soggetti obbligati alla trasmissione delle segnalazioni;
- il "gestore" che è il destinatario interno di tali segnalazioni.

Ai sensi del successivo terzo comma, le procedure interne specificano le modalità con le quali gli addetti agli uffici della pubblica amministrazione trasmettono le informazioni rilevanti, ai fini della valutazione delle operazioni sospette, al "gestore".

Lo scopo di adottare le procedure interne di valutazione è anche quello di ripartire eventuali responsabilità, oltre che di ricostruire a posteriori le motivazioni delle decisioni assunte.

Il gestore, che può coincidere con il responsabile anticorruzione, salvo motivato provvedimento diverso, va individuato con un apposito provvedimento.

I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono individuare un unico gestore. È escluso che possa trattarsi di un soggetto esterno alla pubblica amministrazione.

Gli uffici dovranno organizzarsi per mantenere un presidio costante dei comportamenti degli interlocutori: il decreto dispone che l'istruttoria dell'eventuale segnalazione all'Unità di informazione finanziaria di Bankitalia (Uif) infatti abbraccia l'arco temporale dell'intera durata della relazione e non può essere limitata alle fasi di instaurazione o di conclusione del rapporto, come aggiudicazione, stipulazione del contratto, consegna delle attività e collaudi o rendicontazioni.

**Misura antiriciclaggio:** Verifica da parte di ogni Dirigente della veridicità delle dichiarazioni presentate dai soggetti interessati ai vari procedimenti, a seconda della competenza dell'Area di riferimento. Esempio: richiesta alla Cassa degli Avvocati, collegamento con Agenzia Entrate per verifica dichiarazione Isee, etc.

Comunicazione immediata al RPCT di operazioni sospette; in tal caso la valutazione sulla fondatezza della irregolarità sarà valutata da un gruppo di lavoro formato dal RPCT, dal Dirigente dei servizi finanziari e dal Comandante della Polizia Municipale.