



COMUNE DI CENTURIFE

Libero Consorzio Comunale di Enna

PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

Periodo 2022-2024

Premessa

1. Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (P. T. P. C. T.), è stato introdotto dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, al fine di coinvolgere attivamente tutte le pubbliche amministrazioni e, in particolare, gli enti locali, nella gestione delle politiche di contrasto alla corruzione. È possibile affermare che obiettivo prioritario del piano è quello di realizzare le attività di analisi e di valutazione dei rischi specifici di esposizione alla corruzione nell'ambito dell'ente, individuando peculiari misure organizzative finalizzate a prevenire i rischi medesimi. Tale documento, il quale deve avere una durata almeno triennale e va aggiornato con cadenza almeno annuale, deve essere approvato dall'organo esecutivo entro e non oltre il termine del 31 gennaio di ciascun anno, salvo proroghe.

In sede locale, il PTPCT tiene conto delle disposizioni emanate dall'Autorità Nazionale per Anticorruzione – A. N. A. C. in seno al Piano Nazionale Anticorruzione (P. N. A.), il quale ha il precipuo scopo di prevenire i fenomeni corruttivi nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e delle società da esse partecipate e controllate, anche tramite l'attuazione degli obblighi di trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e, comunque, in ogni settore della pubblica amministrazione nel quale possano svilupparsi fenomeni corruttivi, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici. L'attività dell'ANAC, nella visione attualmente espressa, è quella di vigilare per prevenire la corruzione, creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e, al contempo, aumentando l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, i quali comportano, tra l'altro, appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese.

In particolare, l'ANAC:

- collabora con gli organismi paritetici stranieri e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di prevenzione alla corruzione;
- approva il Piano Nazionale Anticorruzione;
- analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire il contrasto;
- esprime pareri facoltativi a tutte le pubbliche amministrazioni in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento ed ai contratti, collettivi ed individuali, regolanti il rapporto di pubblico impiego;
- esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni di cui all'art. 53 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- esercita poteri di vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza;
- riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia;
- riceve notizie e segnalazioni di illeciti anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e ss. mm. ed ii.;
- salvo che il fatto non costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore ad € 1.000, 00 e non superiore nel massimo ad € 10.000, 00, nel caso in cui il soggetto obbligato non abbia provveduto all'adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

A seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. 26 maggio 2016, n. 97, il PTPCT incorpora anche i contenuti del Programma per la Trasparenza e l'Integrità previsto dal d. lgs 14 marzo 2013, n. 33, al quale viene dedicata un'apposita sezione. Quest'ultima contiene le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente e in essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Per completezza espositiva si evidenzia che attualmente è in corso un'importante riforma delle modalità di pianificazione e programmazione strategica ed operativa della pubblica amministrazione italiana. Infatti, con

il d. l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito nella l. 6 agosto 2021, n. 113, è stato introdotto per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe sostituire ed incorporare tra loro diversi documenti di pianificazione e di programmazione, fra cui rientrerebbe anche lo stesso Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza. Al fine dell'integrazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza all'interno del Piano Integrato di Attività e di Organizzazione, occorrerà attendere l'emanazione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica di un decreto che adotta un Piano tipo e da parte del Presidente della Repubblica di un decreto che definirà l'abrogazione delle norme che disciplinano i singoli documenti destinati a confluire nel PIAO.

2. Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza viene redatto dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (R. P. C. T.).

In particolare, il RPCT, tra l'altro:

- elabora e propone all'organo di indirizzo politico il piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
- verifica l'efficacia dell'attuazione e l'idoneità del piano per la prevenzione della corruzione;
- comunica agli uffici comunali le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, nonché le relative modalità applicative;
- propone le necessarie modifiche al PTPCT qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero qualora tali modifiche siano necessarie a seguito di significative violazioni del piano medesimo;
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settore di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- d'intesa con i responsabili competenti, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per i quali è più elevato il rischio di malaffare, fermo restando quanto previsto dal comma 221 della l. 28 dicembre 2015, n. 208, secondo cui *“non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”*;
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda o qualora sia il medesimo responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno;
- segnala all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione – OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie dirette od indirette assunte nei propri confronti *“per motivi collegati direttamente od indirettamente allo svolgimento delle sue funzioni”*;
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure contenute nel PTPCT;
- quale responsabile per la trasparenza svolge un'attività di controllo sugli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'Organismo Indipendente di Valutazione – OIV, all'ANAC e, nelle ipotesi più gravi, all'Ufficio Disciplinare le infrazioni rispetto agli obblighi di pubblicazione previsti per la legge.

Dal momento che da diverso tempo il Comune di Centuripe non ha un segretario comunale titolare, considerato che tale ruolo è stata finora ricoperto tramite reggenze a scavalco, la figura del RPCT non coincide attualmente con quella del segretario comunale. Nel più breve tempo si provvederà ad individuare formalmente il RPCT o nel segretario comunale, nel caso in cui sarà possibile per il Comune di Centuripe avere effettivamente un titolare per la propria sede di segreteria, o in altro dipendente comunale, rispettando, in quest'ultimo caso, le indicazioni fornite all'uopo dall'ANAC.

3. I Referenti

Con riferimento al ruolo del RPCT, la delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017 sottolinea come sia *“opportuno nei PTCP meglio precisare quali soggetti coadiuvano il RPCT nella predisposizione e*

attuazione della strategia di prevenzione della corruzione all'interno dell'organizzazione, con i relativi compiti e responsabilità". Nel Comune di Centuripe i soggetti che coadiuvano il RPCT sono da individuare nei responsabili dell'area. In particolare, è compito dei responsabili di area:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio a cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- segnalare al RPCT concreti ed attuali rischi di corruzione nella propria area di competenza;
- formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio corruttivo;
- provvedere al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruttivo svolte nell'ufficio al quale sono preposti;
- svolgere attività informativa nei confronti del RPCT affinché quest'ultimo disponga di elementi di valutazione e di riscontro sull'intera struttura organizzativa, sull'attività dell'amministrazione e sui comportamenti assunti;
- osservare e far osservare le misure contenute nel PTPC ai sensi dell'art. 1, comma 14, della l. 6 novembre 2012, n. 190;
- partecipare ai processi di gestione del rischio;
- assicurare l'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d. p. r. 16 aprile 2013, n. 62;
- adottare le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale;
- assicurare la tracciabilità dei processi decisionali all'interno degli atti e dei provvedimenti di propria competenza;
- assicurare che siano scongiurate ipotesi di conflitto di interesse;
- realizzare azioni di sensibilizzazione e qualità nei rapporti con la società civile.

È opportuno per ciascun responsabile di area individuare, all'interno del settore cui è preposto, un proprio collaboratore che parteciperà all'esercizio delle funzioni che gli competono in materia di prevenzione alla corruzione. L'individuazione del collaboratore dovrà essere comunicata al RPCT ed approvata da quest'ultimo. Unitamente ai referenti, i soggetti individuati come collaboratori nell'attività di prevenzione mantengono uno specifico livello di responsabilità in relazione agli specifici compiti a loro demandati individualmente e provvedono, oltre che a contribuire alla corretta e puntuale applicazione del PTPCT, a segnalare eventuali situazioni di illecito al RPCT ed al proprio responsabile d'area.

4. Processo di approvazione del presente PTPCT.

Con l'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione effettuato con la propria deliberazione n. 12 del 28 ottobre 2015 ha chiaramente sottolineato la necessità che gli organi politici e tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nell'azione amministrativa (cc. dd. *stakeholder*) vengano coinvolti nel modo più ampio possibile nell'iter relativo all'approvazione del PTPCT. Diventa, quindi, importante, nella fase di aggiornamento del PTPCT, suggerire soluzioni che portino alla piena consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione.

In particolare, per quel che attiene agli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio Comunale) e uno esecutivo (la Giunta Municipale), potrebbe risultare utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del P. T. P. C., rimanendo comunque inteso che l'adozione finale del documento costituisce competenza esclusiva dell'organo esecutivo.

Per quanto riguarda il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2022/2024 del comune di Centuripe non sono stati coinvolti in alcun modo né l'organo di indirizzo politico-amministrativo né gli stakeholders. In effetti, le dimensioni dell'ente, che conta una popolazione di poco superiore ai 5.000 abitanti, potrebbero indurre a ritenere che il coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo e degli stakeholders costituisca solo un appesantimento per quel che concerne la predisposizione del Piano di Prevenzione della Corruzione. Tuttavia, al fine di adeguarsi alle indicazioni fornite dall'ANAC e di permettere la partecipazione all'attività di prevenzione all'anticorruzione anche all'organo politico ed agli stakeholders, ci si prefigge di coinvolgere questi ultimi nella predisposizione del piano per il triennio 2023/2025.

In conclusione, il presente piano viene predisposto in assenza di un qualsivoglia coinvolgimento dell'organo politico e di segnalazione da parte degli *stakeholder*. L'unico apporto di cui si è tenuto conto nel predisporre l'attuale PTPCT è stato quello fornito, tramite incontri e consultazioni, dai responsabili d'area del Comune di Centuripe, con particolare riferimento a quel che concerne la mappatura dei processi.

Per chiarezza espositiva si rende noto che, stante il diffondersi della situazione epidemiologica da coronavirus, eccezionalmente per il triennio 2022-2024 l'ANAC ha prorogato la scadenza del 31 gennaio 2021 al 30 aprile 2022, come da comunicazione del Presidente dell'Autorità del 12 gennaio 2022.

PARTE I - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. Analisi del contesto.

Con la propria determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha affermato che la prima ed indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale si ottengono le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa manifestarsi all'interno dell'ente a causa delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, ovvero a causa delle caratteristiche organizzative interne.

Importante risulta l'analisi del contesto esterno, come ribadito anche dalla delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017, secondo cui risulta fondamentale *“la capacità delle amministrazioni di saper leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali in funzione del rischio corruttivo cui possono essere esposte e di tenerne conto nella relazione del Piano”*. Con particolare riferimento all'ambito territoriale in cui ricade il Comune di Centuripe, ovvero il Libero Consorzio Comunale di Enna, i più recenti sondaggi giornalistici hanno messo in evidenza la scarsissima presenza di rilevanti fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata, nel comprensorio di riferimento.

Per quanto riguarda, invece, il contesto interno, va rilevato che la struttura organizzativa interna del Comune di Centuripe è ripartita in quattro aree funzionali. Ciascuna area, intesa quale macrostruttura cui corrisponde una specifica posizione organizzativa, è articolata in servizi. Al vertice è posto un responsabile di servizio titolare di posizione organizzativa. Più esattamente, la struttura organizzativa del Comune di Centuripe è articolata nelle seguenti aree, ripartite nei seguenti servizi:

I - Area amministrativa

- Servizio segreteria ed affari generali;
- Servizio protocollo;
- Servizio archivio;
- Servizio pubblica istruzione;
- Servizi demografici;
- Servizi sociali;
- Servizio biblioteca;
- Servizio contenzioso;

II - Area economico finanziaria

- Servizio ragioneria e contabilità;
- Servizio delle entrate;
- Servizio dei tributi;
- Servizio economato;
- Servizio del personale;

III - Area tecnica

- Servizio lavori pubblici;
- Servizio urbanistica ed edilizia pubblica e privata;
- Servizi pubblici;
- Servizio commercio;
- Servizio gestione del patrimonio comunale;
- Servizio gestione cimitero;
- Servizio gestione pubblica illuminazione;
- Servizio gestione rete idrica e fognaria;
- Servizio di protezione civile;

IV- Area vigilanza

- Servizio vigilanza, ordine pubblico e controllo;

Il sistema di controlli interni viene esercitato sulla base delle disposizioni previste nel regolamento comunale sui controlli interni, approvato con delibera di Consiglio Comunale, n. 19 del 21 aprile 2017. L'esito dei controlli interni, quando effettuati, non ha finora mai fatto emergere eventi di reato.

2.1. Mappatura dei processi.

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura ed alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, la quale non deve esaurirsi in *“una mera elencazione dei processi”* (v. delibera ANAC 1208 del 22 novembre 2017), dovendo, invece, costituire un modo razionale per individuare e rappresentare tutte le attività svolte dall'ente per le finalità più disparate e, in particolare, quelle attività che risultino maggiormente esposte a rischi corruttivi. In questa maniera la mappatura riveste carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi al fine di formulare adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Sempre secondo quanto affermato dall'ANAC, un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). I processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette *“aree di rischio”*, da intendere come raggruppamenti omogenei di processi.

Nell'allegato A al presente Piano è riportata la mappatura dei processi gestiti dal Comune di Centuripe, predisposta tenendo conto delle indicazioni fornite dall'ANAC.

2.2. Valutazione e trattamento del rischio

La valutazione del rischio è una *“macro fase”* del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene *“identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”*. Tale *“macro fase”* si compone di tre (sub) fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

2.2.2. Identificazione.

Nella fase di identificazione degli *“eventi rischiosi”* l'obiettivo è quello di individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo. Per individuare gli eventi rischiosi è necessario *“e opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative”*. Le tecniche applicabili sono molteplici: l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione, ecc. Una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPC. Nell'Allegato A al presente piano sono stati indicati per ciascun processo (colonna B) i rischi principali (colonna G).

2.2.3. Analisi del rischio.

L'analisi si prefigge due obiettivi: 1) comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti *“fattori abilitanti”* della corruzione; 2) stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività. Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. I fattori abilitanti possono essere individuati nei seguenti: a) mancanza di trasparenza; b) eccessiva regolamentazione ovvero, al contrario, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento; c) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto; d) scarsa responsabilizzazione interna; e) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi; f) inadeguata diffusione della cultura della legalità; g) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT. L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: 1) scelta dell'approccio valutativo; 2) individuazione dei criteri di valutazione; 3) rilevazione dei dati e delle informazioni; 4) formulazione di un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio seguito è, di norma, quello di tipo qualitativo: l'esposizione al rischio viene stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere, non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici. Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello

di esposizione del processo al rischio di corruzione. In forza del principio di gradualità, tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti. Gli indicatori utilizzati sono:

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

La rilevazione di dati e delle informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio deve essere coordinata dal RPCT.

Nel documento allegato sub lettera “B” è riportata, per ogni singolo processo gestito dall’ente, l’analisi dei principali rischi che possono verificarsi, nonché una motivazione sul giudizio finale.

2.2.4. Ponderazione del rischio

La ponderazione del rischio è l’ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio. Scopo della ponderazione è quello di *“agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione”*. In particolare, nella fase di ponderazione si stabiliscono le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

La ponderazione del rischio corruttivo è avvenuta attribuendo uno specifico valore ai singoli fattori che possono incidere sulla verifica del rischio, secondo i parametri indicati nella tabella sottostante:

Livello del rischio	Sigla
Nulla	N
Molto basso	B -
Basso	B
Medio	M
Alto	A
Molto alto	A+
Particolarmente elevato	A++

2.2.5. Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi corruttivi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. Le misure possono essere “generali” o “specifiche”. Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull’intera area in cui è inserito il processo e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione. Le misure specifiche agiscono, invece, in maniera puntuale su alcuni determinati rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l’incidenza su problemi specifici. L’individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il “cuore” del PTPCT.

Nel documento allegato sub lettera “C” al presente Piano sono indicate, per ciascuno dei processi mappati, le principali misure generali e specifiche destinate a ridurre il verificarsi di fenomeni corruttivi.

3. Formazione del personale

Per la formazione del proprio personale dipendente, l'ente rimane assoggettato al limite di spesa fissato dall'art. 6, comma 13, del d. l. 31 maggio 2010, n. 78, per il quale *“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”*. La predetta disposizione va coordinata sia con quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 7 giugno 2011, n. 182, secondo cui, per gli enti locali, i limiti fissati dall'art. 6 del d. l. 31 maggio 2010, n. 78, sono da considerarsi complessivamente e non singolarmente, sia con quanto affermato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna nella deliberazione n. 20 novembre 2013, n. 276, per la quale il vincolo dell'art. 6, comma 13, del d. l. 31 maggio 2010, n. 78, va interpretato alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione con la conseguenza che tale il limite per le spese di formazione diventa inefficace in relazione a quelle sostenute in attuazione della l. 6 novembre 2012, n. 190.

La formazione in materia di prevenzione della corruzione che il Comune di Centuripe intende attuare va strutturata su due livelli:

- *livello generale*, che deve essere rivolto a tutti i dipendenti e che riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- *livello specifico*, che va, invece, rivolto al responsabile della prevenzione della corruzione, ai componenti degli organismi di controllo, ai titolari di posizione organizzativa ed ai funzionari addetti alle aree a rischio e che riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Compete al responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di area, i dipendenti ai quali somministrare la formazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, così come quello di individuare, sempre di concerto con i responsabili di area, i soggetti incaricati della formazione.

I contenuti della formazione saranno somministrati a mezzo dei più comuni strumenti (seminari in aula, seminari di formazione on line, tavoli di lavoro, ecc.). Nell'ottica di contenere le spese, non si esclude, comunque, la possibilità che la formazione sull'anticorruzione venga somministrata in economia direttamente dal responsabile per la prevenzione della corruzione o mediante appositi accordi con altri enti.

4. Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Centuripe

L'art. 54 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ha previsto che il Governo predisponesse un “Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”, in grado di assicurare: a) la qualità dei servizi; b) la prevenzione dei fenomeni di corruzione; c) il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Tale codice ha visto la luce con il d. p. r. 16 aprile 2013, n. 62.

Il comma 3 dell'art. 54 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dispone, invece, che ciascuna amministrazione adotti un proprio Codice di comportamento *“con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”*.

Con delibera di Giunta Municipale n. 39 del 20 giugno 2017, esecutiva ai sensi di legge, è stato approvato il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Centuripe.

5. Rotazione del personale

Come evidenziato dall'ANAC nella propria delibera del 3 agosto 2016, la rotazione è una delle misure espressamente previste dal legislatore nella l. 6 novembre 2012, n. 190, la quale, però, non è destinata a trovare applicazione con riferimento agli enti di piccole dimensioni, in virtù di quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208), che al comma 221, prevede quanto segue: *“[...] non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”*. Cionondimeno, pur riconoscendo che la misura *de qua* presenta indubbiamente profili di criticità attuativa, l'ANAC invita le amministrazioni a tenerne conto.

Per quel che concerne, in particolare, la rotazione c. d. ordinaria, la dotazione organica del Comune di Centuripe è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione, in considerazione del fatto, tra l'altro, che non esistono figure professionali perfettamente fungibili tra loro. Nonostante ciò, si cercherà, nei limiti del possibile, di attuare forme di rotazione tra il personale dipendente.

Per quel che attiene, invece, la rotazione straordinaria, ovvero quella destinata obbligatoriamente ad applicarsi a seguito del verificarsi di fenomeni corruttivi, ad ora non è stata mai applicata, non essendosi mai verificato alcun caso che ne richiedesse l'attuazione.

6. Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina riportata nel d. lgs. 8 aprile 2013, n. 8, nell'art. 53 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e nell'art. 60 del d. p. r. 10 gennaio 1957, n. 3.

L'ente intende intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale sull'obbligo di astensione e sulle conseguenze derivanti dalla sua violazione, nonché sui comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

7. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento ed alla verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli artt. 50, comma 10, 107 e 109 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e dagli artt. 13 e ss. del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e s. m. ed i.

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni contenute nel d. lgs. 8 aprile 2013, n. 39, e, in particolare, l'art. 20 rubricato "*Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità*".

8. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La l. 6 novembre 2012, n. 190, ha integrato l'art. 53 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introducendo il comma 16-ter, per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

È fatto assoluto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Il rischio valutato dalla norma è quello per il quale, durante il periodo di servizio, il dipendente possa artatamente preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

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

In merito il Comune di Centuripe attua appieno la previsione legislativa sopra riportata.

9. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c. d. whistleblower)

La l. 6 novembre 2012, n. 190, ha aggiunto al d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 54-bis, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c. d. whistleblower), con la quale è stata introdotta nel sistema normativo italiano una misura di tutela già in uso presso gli ordinamenti di matrice anglosassone con l'ottica di consentire l'emersione di fattispecie di illecito. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*".

L'art. 54-bis del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, delinea una "*protezione generale ed astratta*" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione. Le misure di tutela del whistleblower devono essere implementate, "*con tempestività*", attraverso il PTPCT.

9.1. Tutela dell'anonimato

La ragione di tale tutela è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare, ma è chiaro che l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Ad ogni modo, per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

- consenso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo, infatti, che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali, cioè, da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.). in questi casi, però, non deve essere assicurata alcuna tutela nei confronti del segnalante e non è nemmeno necessario il coinvolgimento del RPCT.

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono, comunque, essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto (ad es. per le indagini penali, tributarie o amministrative o per le ispezioni)

Orbene, le modeste dimensioni della dotazione organica del Comune di Centuripe sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell'anonimato del whistleblower. In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

9.2. Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.

Per misure discriminatorie devono essere intese le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.

Il dipendente, che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito, deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione:

- al RPCT. Il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto all'organo preposto al dipendente che ha operato la discriminazione. Tale organo valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa, oltre che la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'ufficio procedimenti disciplinari. L'UPD valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'ufficio contenzioso dell'amministrazione; l'ufficio contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;
- all'Ispettorato della funzione pubblica. L'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

Il whistleblower può, inoltre, dare notizia dell'avvenuta discriminazione:

- all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali presenti nell'amministrazione. In questo caso l'organizzazione sindacale deve riferire sulla situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- al Comitato Unico di Garanzia. Il Presidente del CUG deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica qualora la segnalazione non sia stata effettuata dal RPCT;

Infine il whistleblower può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:

- un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
- l'annullamento davanti al TAR dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro;
- il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

9.3. Sottrazione al diritto di accesso.

Il documento contenente la segnalazione non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. 7 agosto 1990, n. 241.

9.4. Recepimento della delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021

Con la delibera n. 469 del 9 giugno 2021 l'ANAC ha introdotto specifiche novità in materia di whistleblowing specificando che sono abilitati a ad inviare segnalazioni i seguenti soggetti:

- i dipendenti pubblici;
- i dipendenti di enti pubblici economici e i dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, secondo la nozione di società controllate di cui all'art. 2359 c. c.;
- i lavoratori e i collaboratori di imprese private che forniscono beni o servizi o realizzano lavori per conto dell'amministrazione.

Non possono, invece, essere prese in considerazione le segnalazioni presentate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti sindacali e associazioni, in quanto l'istituto del whistleblowing è indirizzato alla tutela della singola persona fisica. In questi casi le segnalazioni vanno archiviate.

Le linee-guida ribadiscono che ciascuna amministrazione deve dotarsi di un'apposita procedura informatizzata che garantisca la tutela dell'identità del segnalante e del contenuto della segnalazione. Stante la totale gratuità della piattaforma Whistleblowing PA, il Comune di Centuripe provvederà a registrarsi a tale piattaforma per consentire le relative segnalazioni.

Con riferimento alle modalità di accesso alla piattaforma, stante il fatto che la stessa potrebbe essere utilizzata anche da soggetti che sono in senso stretto dipendenti pubblici, è opportuno che il link di accesso venga pubblicato sul sito istituzionale dell'ente ovvero comunicato al momento all'atto della stipula di un contratto o al momento dell'affidamento di un incarico.

Con riferimento, invece, alla definizione dei tempi di avvio e di definizione della procedura, da indicare all'interno del PTPCT, il Comune di Centuripe non si discosterà da quelli suggeriti dalla delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021 e sotto indicati:

- 15 giorni per l'esame della segnalazione e della verifica della sua ammissibilità;
- 15 giorni per l'avvio dell'istruttoria;
- 60 giorni per la definizione dell'istruttoria.

L'organo di indirizzo politico provvederà con apposito atto ad individuare i casi in cui sarà possibile, in presenza di istruttorie particolarmente complesse, una proroga dei tempi sopra indicati.

PARTE II - TRASPARENZA

1. La trasparenza

Il Comune di Centuripe ritiene la trasparenza della propria attività amministrativa e l'accesso civico le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi, così come prescritto dal d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, successivamente modificato dal d. lgs. 26 maggio 2016, n. 97. Il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, si poneva quale oggetto e fine ultimo la trasparenza della Pubblica Amministrazione. Il d. lgs. 26 maggio 2016, n. 97, introducendo il c. d. Freedom of Information Act, ha spostato il baricentro della normativa a favore del “cittadino” e del suo diritto di accesso: a seguito delle recenti modifiche, infatti, la libertà di accesso civico è divenuta l'oggetto ed il fine ultimo del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto “dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti”, attraverso:

- 1) l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- 2) la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Secondo l'art. 1 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, rinnovato dal d. lgs. 26 maggio 2016, n. 97, *“la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*. In merito, l'ANAC raccomanda alle amministrazioni di “rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti” (PNA 2016).

L'amministrazione comunale di Centuripe ritiene che la trasparenza sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, e, pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

1. la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
2. il libero ed illimitato esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal d. lgs. 26 maggio 2016, n. 97, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

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

2. Attuazione degli obblighi di pubblicazione

L'allegato numero 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ha rinnovato la disciplina della struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, adeguandola alle novità introdotte dal d. lgs. 26 maggio 2016, n. 97.

Come noto, il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione Amministrazione Trasparente del proprio sito web istituzionale. Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310. A tale aspetto il Comune di Centuripe si è pienamente adeguato.

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

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

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

Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al d.lgs. 26 maggio 2016, n. 97, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

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

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni.

Gli obblighi di pubblicazione cui è tenuto il Comune di Centuripe sono quelli indicati nel documento allegato al presente Piano sub lettera "D".

3. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il responsabile anticorruzione del Comune di Centuripe, nello svolgimento delle attività previste dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sono:

- ✓ il responsabile dell'area amministrativa, attualmente anche responsabile dell'area tecnica e dell'area economico-finanziaria;
- ✓ il responsabile dell'area di vigilanza;

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza sovrintende e verifica:

- il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli uffici depositari all'ufficio preposto alla gestione del sito;
- la tempestiva pubblicazione;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza. L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e dal presente piano sono oggetto del controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento comunale sui controlli interni.

4. Accesso civico

Il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, al comma 1, del rinnovato art. 5 prevede che *"l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione"*. Il comma 2 dello stesso art. 5 prevede, invece, che *"allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"* obbligatoria ai sensi del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento (*"ulteriore"*) rispetto a quelli da pubblicare nella sezione *"Amministrazione Trasparente"*.

A seguito della modifica apportata dal d. lgs. 29 maggio 2016, n. 97, all'art. 5, comma 2, del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, viene adesso previsto che *"chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis"*. Ciò si traduce in un diritto d'accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati, i documenti e le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

In attuazione a quanto previsto dall'art. 5-bis, comma 6, del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha predisposto le linee guida recanti indicazioni operative in merito alla definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalla legge al nuovo accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, c. d. accesso civico generalizzato.

Più precisamente, in tali linee guida si legge: *"considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, sembra opportuno suggerire 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."*

In particolare, tale disciplina potrebbe prevedere:

- una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
- una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico (*"semplice"*) connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d. lgs. N. 33;

- una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato. Si tratterebbe, quindi, di: a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso”.

Sempre nelle linee-guida di cui trattasi, l'ANAC pone alcune considerazioni in tema di ambito oggettivo del diritto d'accesso, prevedendo quanto segue: *“sotto il profilo dell'ambito oggettivo, l'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente «ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione», ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione [...]. Il primo riferimento non è solo ai «documenti amministrativi», ma anche ai dati che esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico su cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalla sua modalità di organizzazione e conservazione. La distinzione tra documenti e dati acquista rilievo nella misura in cui essa comporta che l'amministrazione sia tenuta a considerare come validamente formulate, e quindi, a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare/indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti. Si evidenzia, tuttavia, che il testo del decreto dispone che «l'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti»; pertanto, non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a “scoprire” di quali informazioni l'amministrazione dispone. Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione, con riferimento, almeno, alla loro natura o al loro oggetto. Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione [...]. Per quanto concerne la richiesta di informazioni, per informazioni si devono considerare la rielaborazione di dati contenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti. Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2, del decreto trasparenza), resta escluso che –per rispondere a tale richiesta- l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso”.*

Dopo essersi soffermata notevolmente, nelle linee-guida sopra richiamate, sulle eccezioni assolute all'accesso generalizzato e sui limiti del medesimo, l'ANAC mette, infine, in rilievo l'opportunità che le amministrazioni valuti soluzioni organizzative valide al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi d'accesso e che venga istituito presso ogni amministrazione un registro delle richieste d'accesso presentate.

Con particolare riferimento a tale registro, l'ANAC, al fine di predisporre un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso generalizzato, ha raccomandato l'istituzione di una raccolta organizzata delle richieste d'accesso, c. d. registro degli accessi, che deve contenere l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione e che deve essere pubblicato, oscurando i dati eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione “Amministrazione trasparente” sottosezione “Altri contenuti - Accesso civico” del proprio sito istituzionale. Oltre che ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del c. d. registro degli accessi può essere utile per il Comune di Centuripe che, in questa maniera, rende noto i documenti, i dati e le informazioni per cui è stato consentito l'accesso, in una logica di semplificazione delle attività.

In considerazione di quanto sopra, con delibera n. 61 del 21 dicembre 2017, esecutiva ai sensi di legge, il Consiglio Comunale di Centuripe ha adottato il regolamento comunale sull'accesso documentale, sull'accesso civico e sull'accesso civico generalizzato, nel quale è stata prevista l'istituzione del registro degli accessi.