

ALLEGATO B) ANALISI DEL CONTESTO

L'A.N.A.C. auspica che venga fornita evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla successiva gestione del rischio;

Rispetto alla valutazione del rischio, A.N.A.C. specifica che *“l'Allegato 5 del P.N.A. 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire” (ma concedendo una certa gradualità per il cambio dell'approccio, in quanto si stabilisce che “laddove le amministrazioni abbiano già predisposto il P.T.P.C.T. utilizzando l'Allegato 5 al P.N.A. 2013, il nuovo approccio valutativo di tipo qualitativo può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del P.T.P.C.T. 2021 - 2023”*, suggerendo di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

La valutazione del rischio si basa in ogni caso sulle medesime voci e precisamente:

- livello di interesse esterno,
- grado di discrezionalità del decisore interno alla P.A.,
- manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata,
- grado di attuazione delle misure di trattamento,

In ambito di trattamento del rischio si chiede alle Amministrazioni di non *“limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali”*.

*“Un P.T.P.C.T. privo di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe **mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge**”*.

Per ultimo, è interessante lo spazio dato alla fase del monitoraggio (sia dell'attuazione che dell'idoneità/efficacia delle misure di trattamento del rischio).

Le risultanze del monitoraggio sulle misure di prevenzione della corruzione, viene ribadito, costituiscono il presupposto della definizione del successivo P.T.P.C.T.

Analisi del contesto

L'analisi di contesto, come peraltro ribadito dall'ANAC¹, costituisce la prima ed indispensabile fase del processo di gestione del rischio. Ciò consente di ottenere utili informazioni per comprendere le modalità ed i settori attraverso i quali il rischio corruttivo può maggiormente manifestarsi. Ciascun territorio, come ciascuna struttura organizzativa, infatti, hanno delle loro specificità in termini di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per altre caratteristiche. Attraverso un'attenta analisi delle descritte dinamiche è possibile elaborare un PTPCT calibrato, tale da non essere un mero adempimento burocratico, bensì un efficace strumento di prevenzione per eventuali comportamenti

¹ Vedasi **Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015** avente ad oggetto *“Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”*

corruttivi.

a. Contesto esterno

- (1) **Considerazioni di carattere generale.** Nei primi mesi del 2020 è sorta l'emergenza COVID 19, la quale è andata ad impattare su un sistema economico nazionale fragile ed in difficoltà che già nel precedente anno 2019 segnava un marcato rallentamento del PIL. Questo andamento ha portato ad accrescere, specie nel Sud Italia, la povertà ed il disagio sociale; alle fasce di indigenza preesistenti sono andate aggiungersene altre, il cui futuro è più incerto del presente. Inoltre, vi è da considerare la paralisi dell'apparato imprenditoriale, colpito pesantemente nei suoi diversi settori dai provvedimenti di chiusura determinati da motivi sanitari. Tutto ciò potrebbe aprire alle mafie nuove e appetibili prospettive di espansione e di arricchimento.

Secondo gli analisti, si profila un doppio scenario: ***Un primo, di breve periodo, in cui le organizzazioni mafiose tenderanno a consolidare sul territorio, specie nelle aree del Sud, il proprio consenso sociale, attraverso forme di assistenzialismo da capitalizzare nelle future competizioni elettorali. Un supporto che passerà anche attraverso l'elargizione di prestiti di denaro a titolari di attività commerciali di piccole – medie dimensioni, ossia quel reticolo sociale e commerciale su cui si regge l'economia di molti centri urbani, con la prospettiva di fagocitare le imprese più deboli, facendole diventare strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti. Un secondo scenario, questa volta di medio – lungo periodo, in cui le mafie – specie la ndrangheta, vorranno ancora più stressare il loro ruolo di player, affidabili ed efficaci anche su scala globale. L'economia internazionale avrà bisogno di liquidità ed in questo le cosche andranno a confrontarsi con i mercati, bisognosi di consistenti iniezioni finanziarie.....²***

- (2) **Aspetti geografici, economici e profili criminologici del territorio.** Il Comune di Favignana comprende un arcipelago di 3 Isole, l'Isola Capoluogo (Favignana), che conta 3.438 residenti, e due Isole/ Frazioni provviste di delegazione comunale, Levanzo, che conta 209 residenti, e Marettimo, che conta 689 residenti, per una popolazione complessiva di 4.336 abitanti³.

La parte trainante dell'economia è rappresentata dal turismo: una miriade di imprese, per la gran parte medio piccole ea gestione familiare, che svolgono attività ricettive (bed and

²Tratto dalla Relazione della DIA al Parlamento - semestre luglio dicembre 2019.

³ Dati aggiornati al 31.12.2020.

breakfast, affittacamere e alberghi), somministrazione di alimenti e bevande e prestazioni connesse con il turismo (soprattutto, noleggio di barche, biciclette e mezzi a motore), le quali, benché in passato abbiano consentito di conseguire un reddito medio pro-capite tra i più alti della Provincia di Trapani, attualmente versano anche loro in gravi difficoltà a causa dall'emergenza COVID.

Da un'analisi generale si nota, comunque, una certa effervescenza in termini di nascite, cessioni e sub ingressi di esercizi commerciali, apparentemente in controtendenza rispetto all'attuale congiuntura economica. Non si dispone di elementi circa la presenza di organizzazioni delinquenziali, anche se in tempi recenti (2019) è stata condotta un'attività investigativa, cd l'*operazione "Scrigno"*, nel corso della quale emerse l'esistenza e l'operatività nell'Isola di Favignana di un'articolazione di *cosa nostra*, gerarchicamente dipendente dalla famiglia mafiosa di Trapani, che faceva riferimento ad un soggetto originario di altra Provincia, ben radicato in questo territorio, ove aveva scontato una lunga pena in stato di semilibertà.

I fatti di microcriminalità sono meno frequenti che altrove e si verificano in gran parte nella stagione estiva, quando il sistema dei controlli tende ad allentarsi a causa dell'impennata di presenze turistiche, aspetto che rende più difficoltoso il controllo del territorio, anche se negli ultimi mesi sono stati segnalati frequenti furti in appartamenti, specie quelli abitati stagionalmente. Infine, è sempre più diffuso l'uso e lo spaccio di sostanze stupefacenti, fenomeno per il quale, così come altri luoghi di forte impatto turistico, queste Isole rappresentano un mercato preferenziale.

Per le descritte considerazioni, si ritiene conclusivamente che le macro aree economiche localmente *più sensibili* siano gli appalti pubblici, il settore immobiliare e turistico, le attività commerciali ed i finanziamenti pubblici, statali e comunitari.

b. Contesto interno

- (1) Struttura organizzativa.** Il Comune di Favignana è retto da un Consiglio Comunale composto da n. 12 consiglieri, sindaco escluso, e dalla Giunta Comunale costituita da n. 4 assessori, tra cui una donna.

L'assetto organizzativo è suddiviso in **6 settori** di massima dimensione, ivi incluso il Corpo di Polizia Municipale, e n. **1 Ufficio speciale** (Area Marina Protetta) Con deliberazione n. 35 del 12/04/2022 si è inciso sulla macrostruttura delle'ente dando luogo

ad un nuovo assetto organizzativo così articolato⁴:

- **I SETTORE - SERVIZIO SEGRETERIA E AFFARI GENERALI**, dove sono compresi: Ufficio protocollo, Ufficio messi, notifiche e albo Pretorio, Affari Generali; Ufficio gestione risorse umane (parte normativa); Servizi Demografici e Statistica; Ufficio Contratti; Ufficio Contenzioso; Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP); Ufficio Controlli interni, Ufficio Europa⁵ - Nel PRIMO SETTORE è inquadrato anche l'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza, di recentissima costituzione. Responsabile Pietro Gerardi
- **II SETTORE – SERVIZI ALLA PERSONA**, dove sono compresi: Ufficio Politiche Sociali, Servizi alla Persona (servizi sociali e socio – assistenziali); Ufficio Pubblica Istruzione; ufficio Biblioteca Comunale Ufficio Cultura, Sport, Turismo, Spettacolo e Manifestazioni; - Responsabile Dr. Filippo Oliveri
- **III SETTORE - SERVIZI FINANZIARI E DI RAGIONERIA**, dove sono compresi: Ufficio Gestione del Bilancio e Contabilità; Ufficio trattamento economico e previdenziale del personale; Ufficio Economato; Ufficio tributi; Ufficio Servizi Informatici, Società Partecipate - Responsabile Dr. Anna Salvo.
- **IV SETTORE - PATRIMONIO, TERRITORIO ED AMBIENTE**, dove sono compresi: Ufficio Patrimonio, Impianti Comunali, cimitero, manutenzioni e verde pubblico; Ufficio Controllo del territorio e Viabilità; Ufficio Espropriazioni; Ufficio Protezione Civile; Ufficio Ambiente ed Ecologia; Ufficio Programmazione e gestione opere pubbliche Servizio Pianificazione territoriale; Edilizia Pubblica e Privata, Urbanistica – Responsabile Arch. Marco Scarpinato
- **V SETTORE – SPORTELLO UNICO ATTIVITA' PRODUTTIVE E PER L'EDILIZIA URBANISTICA**, dove sono compresi: Sportello Unico per le Attività Produttive; Ufficio Abusivismo Edilizio e Sanatorie; – Responsabile Arch. Salvatore Guastella.
- **SETTORE - CORPO DI POLIZIA MUNICIPALE**, Comandante Dr. Ferracane
- **UFFICIO SPECIALE - AREA MARINA PROTETTA ISOLE EGADI**

⁴ L'ultimo atto organizzativo interno è la Delibera di Giunta nr. 35 del 12/04/2022.

⁵ Istituito con Delibera di Giunta nr.213 del 27 dicembre 2019 allo scopo di agevolare i processi amministrativi per l'accesso a linee di finanziamento europeo.

(A.M.P.). Istituita con Decreto Ministeriale 27.12.1991, dal 16.01.2001 è stata attribuita in gestione al Comune di Favignana. La titolarità del servizio A.M.P. Isole Egadi è assegnata ad un soggetto esterno (fuori dotazione organica), ai sensi dell'art. 110, co.2, del D. Lgs. 267/2000, la cui nomina è stata validata dal competente *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*. – Direttore (responsabile) - Dr. Salvatore Livreri Console.

L'organigramma della struttura e le linee guida funzionali sono consultabili sul sito *web* del Comune di Favignana.

(2) Personale. Conta n. **41 dipendenti** (dato aggiornato al 31/12/2021), tra cui n. 2 in comando (nr. 1 stesso comparto, nr. 1 altro comparto), 2 con contratti di lavoro a tempo determinato - ex 110 TUEL, nr. 1 con contratto di lavoro a tempo determinato ex art. 90 TUEL e n. 1 LSU, escluso il Segretario Generale.

Ciascun settore, come pure l'Ufficio Speciale, è affidato ad un titolare di posizione organizzativa (P.O.) nominato con decreto del Sindaco. Attualmente a capo dell'Ufficio Speciale AMP vi è un incaricato esterno "*a contratto*", individuato ai sensi dell'art. 110, del D. Lgs. 267/2000 in esito a procedure di selezione pubblica, così come per il Comandante della P.M.

Riassumendo, si ha:

Dipendenti di ruolo	36
Contratto a tempo determinato	3
Comando enti altro comparto	1
Comando enti stesso comparto	1
Dirigenti	==
Totale	41

La carenza di personale, peraltro destinata ad aumentare nel breve termine a causa di previsti pensionamenti, si riverbera su numerosi adempimenti in parte anche connessi e previsti nel PTPCT, che, comunque, con estrema difficoltà e notevole impegno si cerca di assolvere.

Inoltre, la ripartizione del territorio Comunale su tre isole rende difficile assicurare un'adeguata presenza di personale nelle frazioni di Levanzo e Marettimo, necessaria, sia

nei mesi autunnali e invernali, quando i collegamenti sono difficili a causa delle condizioni meteomarine, che in periodo estivo, quando vi è una crescita esponenziale della popolazione.

(3) Situazioni di carattere penale. Questo Comune è stato coinvolto in un'attività di polizia giudiziaria, sfociata in un'ordinanza eseguita nel mese di luglio 2020 che ha visto innumerevoli indagati, una parte dei quali dipendenti del predetto Ente. In tale ambito, vi sono stati anche dei destinatari di misure cautelari.

Più in particolare, la predetta ordinanza ha colpito in modo trasversale diverse aree organizzative per comportamenti che si ipotizzano posti in essere nell'anno 2018, in alcuni casi estesi ad annualità precedenti e in altri inerenti l'anno 2019. Essi riguardano, per la gran parte, reati contro la Pubblica Amministrazione rientranti, soprattutto, in filoni di indagini attinenti il personale (assunzione, impiego, indennità aggiuntive, rimborsi spese), gli appalti di beni e servizi (approvvigionamento idrico – appaltato da altro ente, bandi di gara) e la verbalizzazione. Altre vicende di carattere penale riguardano la stabilizzazione di alcuni dipendenti (fatti relativi all'anno nel 2019) e un ulteriore procedimento inerente a fatti piuttosto datati (anni 2014 e 2016).

Benché se ne sia tenuto conto ai fini del presente piano, si evidenzia che si tratta di situazioni che dovranno trovare conferma nelle sedi giudiziarie competenti.

(4) Altre vicissitudini amministrative e gestionali. In data 20 luglio 2020 il Sindaco in carica si dimetteva provocando il commissariamento e nuove elezioni le quali, tenutesi in data 5/6 ottobre 2020, portavano alla elezione di un nuovo Sindaco e degli attuali organi collegiali (Consiglio Comunale e Giunta). I dipendenti sottoposti a misure cautelari, all'atto della scadenza delle stesse, sono stati riammessi in servizio ed assegnati ad altre mansioni compatibilmente con le peculiarità di questa struttura.

Inoltre, si sono succeduti una serie di Segretari Comunali. Al momento vi è Un segretario Generale a scavalco Dott.Gian Paolo Di Giovanni nominato *rationae temporis* dal 24 novembre 2021 responsabile della **Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**

I descritti aspetti, congiunti alla circostanza che nel solo anno 2020 sono venute meno ben 9 unità⁶, hanno determinato una situazione emergenziale per l'intero

⁶ Intendendosi ricompreso sia il personale a tempo determinato che quello a tempo indeterminato

Ente, connotato da discontinuità di indirizzo politico e gestionale, grave carenza di personale ed un elevato numero di indagati e di connessi procedimenti disciplinari. Mentre nell'anno 2021 non si è provveduto ad un adeguato avvicendamento Il Comune sta nel corrente anno in riferimento al nuovo programma triennale del fabbisogno del personale programmando una serie di assunzioni per far fronte alle suesposte criticità.

Occorre precisare che il Comune di Favignana, essendo un'entità inferiore ai 5 mila abitanti, potrebbe rientrare nelle previsioni di cui alle Delibere ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 (PNA del 2016) e 1074 del 21 novembre 2018 (PNA del 2018)- richiamate dal PNA relativo al 2019 (**Delibera ANAC 1064 del 13 novembre 2019 – Parte II, paragrafo 5.**), il quale prevede che *“...l'organo di indirizzo può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o di ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato.....”* .

Il precedente piano adottato dimostra una spiccata adeguatezza con riguardo alla individuazione delle aree a rischio alle misure e pertanto è suscettibile di conferma

Pur tuttavia, avuto riguardo alle delineate specificità che connotano il contesto interno alla luce del mutato assetto organizzativo si rivela necessario introdurre i dovuti profili di aggiornamento.

Come meglio descritto nella parte relativa al **“Contesto interno”**, questo Ente, oltre ad essere connotato da gravi carenze di personale, nel decorso anno 2020 è stato caratterizzato da discontinuità di gestione politica ed amministrativa, con esponenti politici e dipendenti colpiti da provvedimenti giudiziari. Inoltre, il *“Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)”* non esercitava tale incarico da lungo tempo, mentre l'attuale RPCT, il quale proviene da altra amministrazione, ed a scavalco in ragione delle criticità afferenti alla temporaneità e precarietà dell'incarico è nominato tale soltanto nel novembre 2021 implica un maggior coinvolgimento dei Capi Settore secondo dinamiche interrelazionali di natura orizzontale che il PIAO oggi richiede.