



# COMUNE DI CARAVATE

## Provincia di Varese

### Piano triennale di prevenzione della corruzione

2018 - 2020

*(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190)*



# Parte I

## Introduzione generale

### 1. Introduzione

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190.

La legge 190/2012, anche nota come “*legge anticorruzione*” o “*legge Severino*”, reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*.

La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione della Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):

- elabori ed 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 ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l’accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l’OECD, il Consiglio d’Europa con il G.R.E.C.O. (*Groupe d’Etats Contre la Corruption*) e l’Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall’O.N.U.: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## 2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la *“corruzione per l'esercizio della funzione”* e dispone che:

il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue 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.

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la *“corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio”*:

*“il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”*.

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la *“corruzione in atti giudiziari”*:

*“Se i fatti indicati negli [articolo 318 e 319](#) sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.*

*Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”*.

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie *“tecnico-giuridiche”* di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

**tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale; ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

*“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.*

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

*l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);*

*la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;*

*il Comitato interministeriale, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012); la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);*

*i Prefetti della Repubblica, che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);*

*la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012); le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio Responsabile della prevenzione della corruzione;*

*gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).*

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

## 2.1. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

*La mission dell'ANAC può essere "individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della 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 che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.*

*La chiave dell'attività della nuova 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 aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che 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<sup>2</sup>.*

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);

---

<sup>2</sup> Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. 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.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. 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 Codice di cui al d.lgs. 163/2006;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predispose il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica (*“legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*).

## 2.2. I destinatari della normativa anticorruzione

L'ambito soggettivo d'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione ha registrato importanti novità dovute sia alle innovazioni legislative (si veda, in particolare, l'articolo 11 del d.lgs. 33/2013, così come modificato dall'articolo 24-bis del DL 90/2014), sia agli atti interpretativi adottati dall'ANAC.

Tra i provvedimenti dell'Autorità nazionale anticorruzione sono di particolare rilievo le *“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”* approvate con la determinazione n. 8 del 2015.

E' opportuno riassumere, brevemente, quanto previsto in capo alle diverse categorie di soggetti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

### 2.2.1. Pubbliche amministrazioni

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 sono tenute all'adozione di misure di prevenzione della corruzione nella forma di un piano prevenzione della corruzione, di durata triennale, e all'adozione di un programma per la trasparenza.



Ogni amministrazione, anche se articolata sul territorio con uffici periferici, predispone un unico piano anticorruzione, salvo i casi, da concordare con l'Autorità, in cui si ravvisi la necessità di una maggiore articolazione del piano fino a prevedere distinti piani per le strutture territoriali.

### **2.2.2. Società, altri enti di diritto privato in controllo pubblico e enti pubblici economici**

Le *Linee guida* dell'ANAC hanno chiarito che le società, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli enti pubblici economici devono adottare (se lo ritengono utile, nella forma di un piano) misure di prevenzione della corruzione, che integrino quelle già individuate ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico assolvono agli obblighi di pubblicazione riferiti tanto alla propria organizzazione quanto alle attività di pubblico interesse svolte.

Gli obblighi di pubblicazione sull'organizzazione seguono gli adattamenti della disciplina del d.lgs. n. 33/2013 alle particolari condizioni di questi soggetti contenute nelle *Linee guida*.

Diversamente, gli enti pubblici economici sono tenuti agli stessi obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni.

### **2.2.3. Società e altri enti di diritto privato solo partecipati**

Per questi soggetti, in base a quanto previsto dalle citate *Linee guida*, l'adozione di misure integrative di quelle del d.lgs. 231/2001 è "promossa" dalle amministrazioni partecipanti.

In materia di trasparenza questi soggetti devono pubblicare solo alcuni dati relativamente alle attività di pubblico interesse svolte oltre a specifici dati sull'organizzazione.

## **2.3 Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)**

Le amministrazioni pubbliche, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico individuano il soggetto "*Responsabile della prevenzione della corruzione*".

Negli enti locali, il Responsabile è individuato *preferibilmente* nel *segretario comunale*.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la citata Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 (paragrafo 2), ha precisato che nella scelta del Responsabile gli enti locali dispongono di una certa flessibilità che consente loro "*di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate*".

In pratica è possibile designare un figura diversa dal segretario.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica la nomina dovrebbe riguardare un soggetto in possesso dei requisiti seguenti: non essere destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna; non essere destinatario di provvedimenti disciplinari;

aver dato dimostrazione, nel tempo, di condotta integerrima.

Il titolare del potere di nomina del Responsabile è il Sindaco, quale organo di indirizzo politico amministrativo.

Ciascun comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, può riconoscere alla giunta o al consiglio il compito di designare il Responsabile (ANAC deliberazione n. 15/2013).

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC determinazione n. 12/2015), il Responsabile rappresenta, senza dubbio, uno dei soggetti fondamentali nell'ambito della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sulla base dei diversi orientamenti espressi dall'ANAC, si possono riassumere i principali criteri di scelta.

Nelle pubbliche amministrazioni il Responsabile deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio.

Questo criterio è volto ad assicurare che il Responsabile sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con una adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva.

La nomina di un dirigente esterno o di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere considerata come una assoluta eccezione, da motivare adeguatamente in base alla dimostrata assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Considerata la posizione di indipendenza che deve essere assicurata al Responsabile non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario.

Nelle società e negli enti di diritto privato in controllo pubblico si sottolinea che l'Autorità ha dato indicazioni nel senso che le funzioni di Responsabile siano affidate ad uno dei dirigenti interni della società o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero molto limitato, il Responsabile potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze.

In ultima istanza, e solo in casi eccezionali, il Responsabile potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali.

L'organo che nomina il Responsabile è l'organo di indirizzo della società ovvero il Consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

Lo svolgimento delle funzioni di Responsabile in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della legge 190/2012 con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico e, inizialmente, solo con riferimento al caso di coincidenza del Responsabile con il segretario comunale (art. 1, co. 82, della l. 190/2012).

A completare la disciplina è intervenuto l'art. 15, co. 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che ha esteso l'intervento dell'ANAC in caso di revoca, applicabile in via generale.

Sono assenti, invece, norme che prevedono sia specifiche garanzie in sede di nomina (eventualmente nella forma di un parere dell'ANAC sulle nomine), sia misure da adottare da parte delle stesse amministrazioni o enti dirette ad assicurare che il Responsabile svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

Nella legge 190/2012 sono stati succintamente definiti i poteri del Responsabile nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

All'articolo 1 comma 9, lett. c) è disposto che il PTPC preveda *“obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano”*.

Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Secondo la legge 190/2012 e le deliberazioni ANAC, il Responsabile svolge prioritariamente i compiti di seguito elencati da inquadrare nella più vasta strategia nazionale di contrasto alla corruzione. Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il dovere di:

proporre all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1 co. 8 L. 190/2012);

definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione; verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTPC;

proporre le modifiche del PTPC, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

d'intesa con il dirigente/responsabile competente, deve verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

entro il 15 dicembre di ogni anno, deve pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo;

nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora il dirigente/responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile deve riferire sull'attività svolta.

Per questo ente, Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Segretario Comunale pro - tempore con decreto del sindaco numero 2 del 2.01.2016.

### 3. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il **Piano nazionale anticorruzione (PNA)**.

Inizialmente, il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva il compito di elaborare il PNA secondo le linee di indirizzo formulate da un apposito *Comitato Interministeriale* (istituito con DPCM 16 gennaio 2013).

Il **Piano nazionale anticorruzione** è stato approvato in via definitiva dall'Autorità nazionale anticorruzione in data **11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72**.

Come già precisato, il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

#### 3.1 Gli aggiornamenti

Il primo Piano nazionale anticorruzione è stato approvato dall'Autorità l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA. Detto aggiornamento si è reso necessario a seguito delle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il **3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016** con la deliberazione numero 831, che aveva un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo *"approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza"*.

Detto piano si caratterizzava dunque perché:

➤ *restava ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;*

○ in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, era da intendersi integrativo anche del PNA 2016.

○ approfondiva l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione, la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trovava una più compiuta disciplina e la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;

➤ la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;

➤ i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riservava di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Infine, con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 l'Anac ha approvato in via definitiva l'**Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione**, disponendone contestualmente la pubblicazione sul sito istituzionale Anac e l'invio alla Gazzetta Ufficiale

#### 4. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

A livello periferico, la legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

il Responsabile anticorruzione propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Negli enti locali la competenza ad approvare il Piano triennale di prevenzione della corruzione è delle giunta, salvo eventuale e diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione da ogni singolo ente (ANAC deliberazione 12/2014).

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una "doppio approvazione".

L'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale il Consiglio e uno esecutivo la Giunta, secondo l'Autorità sarebbe "utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale".

In questo modo l'esecutivo ed il sindaco avrebbero "più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano" (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10).

Si badi che trattasi di “*suggerimenti*” dell’Autorità che hanno quale scopo “*la più larga condivisione delle misure*” anticorruzione con gli organi di indirizzo politico.

In realtà tale finalità può essere realizzata anche con modalità alternative, quali:

- a) esame preventivo del piano da parte d’una “*commissione*” nella quale siano presenti componenti della maggioranza e delle opposizioni; inserimento nel piano degli “*emendamenti*” e delle “*correzioni*” suggeriti dalla commissione; approvazione da parte della giunta del documento definitivo;
- b) esame preventivo del piano da parte della giunta; deposito del piano ed invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

Chi invece volesse applicare “*alla lettera*” i suggerimenti dell’ANAC dovrebbe discutere ed approvare preliminarmente in consiglio *un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC*.

#### **4.1. Processo di adozione del PTPC**

Il PNA del 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

- a) data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- b) individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
- c) individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- d) indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

#### **4.2. Gestione del rischio**

Secondo il PNA del 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, “*aree di rischio*”;
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di

rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.

### **4.3. Formazione in tema di anticorruzione**

Secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

### **4.4. Codici di comportamento**

Secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), il PTPC reca informazioni in merito a:

- a) adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- b) indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- c) indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

### **4.5. Altre iniziative**

Infine, sempre secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;

- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento; e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

## 5. La tutela dei whistleblower

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di "consultazione pubblica", le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere "concrete misure di tutela del dipendente" da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis.

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

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

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

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, “*con tempestività*”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014):

l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni;

mentre l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva “*notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*”.

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

I soggetti tutelati sono, specificamente, i “*dipendenti pubblici*” che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, comprendendo:

sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2 co. 2 d.lgs.

165/2001); sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 d.lgs 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti; Dalla nozione di “*dipendenti pubblici*” pertanto sfuggono:

i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l’ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC , l’adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);

i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione. L’ANAC rileva l’opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V).

L’art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali “*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*”.

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;

le situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l’inquinamento dell’azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo:

casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

L’interpretazione dell’ANAC è in linea con il concetto “*a-tecnico*” di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 sia nel PNA del 2013.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza “*in ragione del rapporto di lavoro*”. In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell’ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga *"altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito"* nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da *"misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia"* e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei *"casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile"*.

La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.

Il dipendente deve essere *"in buona fede"*. Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela.

L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che *"solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela"* riservate allo stesso.

## 6. Anticorruzione e trasparenza

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013 definisce la trasparenza:

*"accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, la trasparenza, 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.

La trasparenza *“è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”*.

Il comma 15, dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione”*.

Come tale la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

La trasparenza, intesa *“come accessibilità totale delle informazioni”*, è uno degli strumenti principali, se non lo strumento principale, per prevenire e contrastare la corruzione che il legislatore ha individuato con la legge 190/2012.

Conseguentemente, l'analisi delle azioni di contrasto al malaffare non può prescindere dalla verifica delle attività finalizzate alla trasparenza dell'azione amministrativa

A norma dell'articolo 43 del decreto legislativo 33/2013, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza.

E' comunque possibile separare i due ruoli, attribuendo i compiti di responsabile anticorruzione e responsabile per la trasparenza a soggetti distinti.

Il responsabile per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'organismo indipendente di valutazione (o struttura analoga), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il d.lgs. 33/2013 impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa.

A norma dell'art. 10 del d.lgs. 33/2013 ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il Programma, da aggiornare annualmente, indica le iniziative previste per garantire ed assicurare:

- a) adeguati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità definisce le misure, i modi e le iniziative finalizzati all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative necessarie per assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione.

Proprio a tal fine, secondo l'articolo 10 del decreto legislativo 33/2013 il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità è di norma *una sezione* del piano anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione, con la citata determinazione del 28 ottobre 2015 numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione ha stabilito che il PTPC debba contenere, in apposita sezione, il Programma per la trasparenza.

Pertanto, il piano anticorruzione ed il programma per la trasparenza, seppur approvati con provvedimenti distinti, rappresentano parti di un unico documento.

Nel Programma per la trasparenza devono esser indicati, con chiarezza, le azioni, i flussi informativi attivati o da attivare per dare attuazione:

agli obblighi generali di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013; alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione. Dal Programma per la trasparenza devono risultare gli obblighi di comunicazione e pubblicazione ricadenti sui singoli uffici e la correlata individuazione delle responsabilità dei dirigenti preposti.

Inoltre devono risultare i poteri riconosciuti al Responsabile della trasparenza al fine di ottenere il rispetto di tali obblighi.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione della corruzione rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice "deontologico" approvato con il DPR 62/2013.

Pertanto, la violazione di tali doveri è passibile di specifiche sanzioni disciplinari (ANAC determina 12/2015 pag. 52).

Per questo ente, Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Segretario Comunale pro - tempore con decreto del sindaco numero 2 del 2.01.2016.

## 6.1. Trasparenza nelle gare

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per ciascuna gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;

- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) 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.

In precedenza la trasmissione era effettuata all'Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici. Come già precisato, l'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

L'ANAC quindi pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, dette informazioni sulle gare catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione.

L'AVCP aveva fissato le modalità tecniche per pubblicare e trasmettere le suddette informazioni con la deliberazione numero 26 del 22 maggio 2013.

## 7. Il titolare del potere sostitutivo

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su *"istanza di parte"*, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L'Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

*"attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi"*.

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il *"titolare del potere sostitutivo"*.

Come noto, *"l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia"* (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al *titolare del potere sostitutivo* affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il *titolare del potere sostitutivo* entro il 30 gennaio di ogni anno ha l'onere di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Nel caso di omessa nomina del *titolare dal potere sostitutivo* tale potere si considera "attribuito al dirigente generale" o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al "funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione". Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il *titolare dal potere sostitutivo* è il segretario comunale.

Per questo ente, Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Segretario Comunale pro - tempore con decreto del sindaco numero 2 del 2.01.2016.

## **8. Il Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante**

Nel rispetto del Piano Nazionale Anticorruzione 2016/18 si era già provveduto all'individuazione del RASA come una misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione., con decreto sindacale n. 3 in data 19.12.2013

## Parte II

### Il Piano anticorruzione



## 1. Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

## Inquadramento

Il Comune di Caravate si colloca nell'area prealpina del medio Verbano, territorio in cui le colline lasciano spazio ai primi rilievi montuosi. Il territorio comunale si colloca ad una distanza di circa 20 km in linea d'aria ad ovest dal capoluogo di Provincia.

Il Comune si estende per una superficie di circa 242 ha. Confina a Nord-ovest con [Laveno Mombello](#), a Nord con [Cittiglio](#), a Ovest con [Sangiano](#), a Sud-Ovest con [Leggiuno](#), a Sud con [Besozzo](#) e ad Est con [Gemonio](#). Caravate è un medio centro urbano protetto dalle colline digradanti verso il lago Maggiore. Il centro è collegato con le varie frazioni sparse ai piedi del San Clemente, del Picuz e del Sasso Poiano. Il paese si estende lungo le campagne bagnate dal fiume Viganella. Caravate deriva dal nome celtico di persona *Carevous* con l'aggiunta del suffisso *-ate* oppure dal prelatino *carabus* o *caravos* che a sua volta deriva da *karra*, pietra (da *caravum*, mucchio di pietre)



Al nome Caravate viene anche attribuita origine preistorica, neolitica: il nome Caravate si dice provenga dall'antico *Caravè* (maceratoio di [canapa](#)). Tale ricerca fu suffragata da ritrovamenti di fossili e indizi tali da far presupporre che la zona intorno al fiume Viganella fosse in realtà una grossa palude, popolata da coltivatori di [canapa](#) aventi come abitazione palafitte.

Le tracce del più remoto passato del paese parlano di genti [celte](#), mentre molto più vive e conservate nel tessuto di Caravate sono quelle medioevali.

Ad inizio del XX secolo, Caravate vantava alcune presenze di attività artigianali ed agricole, contadini, muratori, come attestano alcuni mulini tuttora funzionanti, un torchio per olio, una segheria idraulica, una fornace a fuoco continuo e fabbriche di laterizi. Aveva una discreta rinomanza anche il vino che veniva prodotto a Caravate in particolare quello dei vigneti del "Sassa" e quello ricavato dalle uve del Ronco chiamato "Pancotto".

Caravate offre esempi di architettura sacra e tradizioni rurali (rinomata la scuderia Castelverde per cavalli da corsa). Un paese attivo e partecipe dove sono presenti numerose associazioni sportive, socio-culturali e di solidarietà che arricchiscono il calendario di eventi e manifestazioni.

### **Architetture religiose**

- La vecchia chiesa di Sant'Agostino stile romanico dell'inizio [XI-XII secolo](#).
- La chiesa di San Clemente, del [IX-X secolo](#) posta sul colle omonimo.
- La Parrocchiale dedicata ai SS. Giovanni Battista e Maurizio, edificata sopra un'alta rocca in base al disegno dell'ingegnere nob. Lorenzo Bernago, nella frazione Castello, iniziata nel [1831](#) e recentemente restaurata.
- La [Chiesa di S. Maria del Sasso](#), le cui origini risalgono al Medioevo, in località Fornazze presso il Convento dei PP. Passionisti, è stata riconosciuta "Chiesa Giubilare" in occasione del Giubileo.
- La nuova chiesetta di Sant'Agostino, costruita nel [1853](#) nella zona centrale del paese.
- La Chiesa di Santa Lucia ([anni sessanta](#)) progettata dall'[architetto Luciano Baldessari](#) espressione incantevole d'arte sacra moderna: è annessa a Villa Letizia, ex Casa di Riposo per ciechi.

Il paese è oggi un centro molto operoso e dinamico, ove convivono industria ed agricoltura.

## Popolazione e tessuto sociale

### Contesto socio-economico

#### Popolazione

Popolazione legale all'ultimo censimento			2612	
Popolazione residente a fine 2017			n.	2613
(art.156 D.Lvo 267/2000)				
di cui:				
	maschi	n.	1341	
	femmine	n.	1272	
nuclei familiari			n.	1031
comunità/convivenze			n.	2
Popolazione al 1 gennaio 2017			n.	2550
Nati nell'anno			n.	17
Deceduti nell'anno			n.	29
saldo naturale			n.	-12
Immigrati nell'anno			n.	192
Emigrati nell'anno			n.	117
saldo migratorio			n.	75
Popolazione al 31-12-2017			n.	2613
di cui				
In età prescolare (0/6 anni)			n.	145
In età scuola dell'obbligo (7/14 anni)			n.	187
In forza lavoro 1. occupazione (15/29 anni)			n.	450
In età adulta (30/65 anni)			n.	1248
In età senile (oltre 65 anni)			n.	583

## STRANIERI RESIDENTI A CARAVATE

### UNIONE EUROPEA (Ue)

	M	F	TOT		M	F	TOT
FRANCIA	1		1	GERMANIA	3	2	5
PAESI BASSI	5	4	9	POLONIA		1	1
ROMANIA	11	14	25				

### ALTRI PAESI EUROPEI

	M	F	TOT		M	F	TOT
ALBANIA	3	1	4	FEDERAZIONE RUSSA		1	1
MOLDOVA		1	1	REPUBBLICA DI	1		1
UCRAINA		5	5				

### AFRICA

	M	F	TOT		M	F	TOT
CAMERUN	4		4	CONGO		1	1
COSTA D'AVORIO	1		1	EGITTO	1		1
ERITREA	1		1	GAMBIA	2		2
GUINEA	2		2	GUINEA BISSAU	1		1
MALI	5		5	MAROCCO	19	21	40
NIGER	2		2	NIGERIA	24		24
SOMALIA	2		2	SUDAN	1		1
TANZANIA	1		1				

### AMERICA

	M	F	TOT		M	F	TOT
BRASILE	1	2	3	ECUADOR		1	1
NICARAGUA	1	2	3	PERU'	1		1
REPUBBLICA	1	1	2				

### ASIA

	M	F	TOT		M	F	TOT
BANGLADESH	3	2	5	INDIA	1		1
PAKISTAN	4		4	SIRIA	1		1

### TOTALE

	M	F	TOT		M	F	TOT
TOTALE	103	59	162				

## ECONOMIA INSEDIATA

Le imprese attive presenti nel registro delle imprese al 31/12/2016 distinte per sezione di attività economica sono le seguenti

Agricoltura, silvicoltura pesca	Attività manifatturiere	Costruzioni	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	Trasporto e magazzinaggio	Attività dei servizi alloggio e ristorazione	Servizi di informazione e comunicazione	Attività finanziarie e assicurative
4	20	3	9	3	1	0	1

Attività immobiliari	Attività professionali, scientifiche e tecniche	Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle im...	Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	Altre attività di servizi	Imprese non classificate
0	6	0	1	2	0

### Contesto esterno

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Pertanto, a secondo i dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro Alfano alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015, disponibile alla pagina web:

[http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria) per la provincia di appartenenza dell'ente, risulta quanto segue:

"Il territorio della provincia di Varese è da ritenersi economicamente florido, con un alto indice di produzione manifatturiera e commerciale; questi fattori lo espongono agli interessi della criminalità organizzata ed ai suoi tentativi di radicamento in gran parte della Lombardia. La sua vicinanza a Milano e ai confini con la Confederazione Elvetica, favoriscono la consumazione di illeciti di natura transfrontaliera (inerenti la sfera della fiscalità, dell'abusivismo finanziario nonché la contraffazione e il traffico di armi). Inoltre, il territorio risulta fortemente interessato anche dal traffico di sostanze stupefacenti (soprattutto di cocaina, e hashish ed in misura inferiore marijuana ed eroina) sia per la vicinanza con la provincia di Milano, sia per la presenza dell'aeroporto internazionale di "Malpensa", ove sono stati effettuati sequestri di stupefacenti su voli provenienti

dall'America del Sud, anche nei confronti di persone incensurate e non riconducibili a contesti di criminalità organizzata. Nel corso del tempo, la costante azione di contrasto da parte delle Forze di Polizia ha svelato la presenza di soggetti riconducibili alle cosche che fanno riferimento alla 'Ndrangheta calabrese, alla Camorra napoletana e alla Mafia gelese, attivi nelle aree comprese tra Gallarate e Busto Arsizio.

La provincia denota la presenza di qualificate proiezioni di elementi riconducibili a cosche di 'Ndrangheta, principalmente nelle aree limitrofe alle province di Milano e Como, i quali, riproducendo il modus operandi della terra d'origine e cogliendo le favorevoli opportunità che offre il territorio, hanno unito alle tradizionali attività illecite (traffico di stupefacenti, estorsioni, usura, riciclaggio) un progressivo assoggettamento del comparto imprenditoriale, al fine di penetrare nei circuiti dell'economia legale, rigenerando ed accrescendo i profitti. Nello specifico, era stata rilevata, in passato, la presenza di elementi riconducibili alla 'ndrina cirotana dei " Farao-Marincola" e l'operatività della " locale" di Lonate Pozzolo.

In tale ambito, dagli esiti dell'indagine " Ferro e Fuoco" del settembre 2012 era emersa anche la presenza di soggetti collegati alla cosca "Terrazzo" di Mesoraca (KR). Relativamente a Cosa nostra, si denota la presenza di alcuni soggetti vicini alla famiglia di Gela (CL), impegnati in attività estorsive ai danni di imprese ed esercizi commerciali. Alcune indagini concluse dalle forze di polizia avevano già accertato in passato l'attivismo di propaggini del gruppo gelese dei " Rinzivillo", stanziale in Busto Arsizio (VA), in attività estorsive in danno di imprenditori e commercianti locali, soprattutto di origine siciliana, funzionali al controllo del territorio, i cui proventi venivano utilizzati anche per il mantenimento dei familiari della componente detenuta.

In tale contesto, si richiama l'attenzione sull'esecuzione di un provvedimento di sequestro preventivo di beni dell'8 ottobre 2013, emesso dal Tribunale di Trapani, a carico di un soggetto appartenente alla famiglia di Campobello di Mazara (TP) e residente a Gallarate (VA). Inoltre, nella provincia di Varese, è stata riscontrata la presenza di alcuni personaggi riconducibili a famiglie di Salemi (TP) e Trapani, dediti ai traffici di sostanze stupefacenti, rapine, ricettazione e riciclaggio di proventi frutto di attività criminose. Con specifico riferimento alle compagini di Camorra, è stato registrato il dinamismo, nel settore del narcotraffico, di gruppi criminali riferibili al clan " Gionta" di Torre Annunziata (NA). Dall'analisi delle attività svolte dalle Forze di polizia è emerso che il territorio della provincia di Varese è interessato da violazioni di carattere tributario (tra cui reati fallimentari e bancari, frode fiscale, truffe e falso), se non anche episodi di riciclaggio e impiego di proventi illeciti. Inoltre, numerosi sono stati anche i sequestri di valuta comunitaria eccedente in franchigia, sia in entrata che in uscita dal territorio dello Stato.

Per quanto concerne l'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati (tema centrale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata), nel 2013 l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha prodotto nella provincia di Varese risultati significativi per quanto riguarda il sequestro di beni; tuttavia nell'anno è stata censita anche qualche confisca.

La provincia risulta interessata da una diffusa presenza della criminalità straniera, in particolare albanese, dedita allo sfruttamento della prostituzione ed al traffico di sostanze

stupefacenti, attività in cui risultano coinvolti anche elementi nordafricani. Sono presenti anche sodalizi costituiti da romeni, dediti, prevalentemente alla perpetrazione di furti e rapine, anche in danno di abitazioni private. L'esito di alcune indagini di polizia, ha messo in rilievo anche l'operatività di alcuni pregiudicati responsabili di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e falso documentale; in particolare, i destinatari dei relativi provvedimenti restrittivi, favorivano la permanenza sul territorio nazionale di clandestini predisponendo documentazione falsa utilizzata per far ottenere successivamente i permessi di soggiorno. Per quanto attiene al fenomeno del traffico internazionale di sostanze stupefacenti e le conseguenti attività di spaccio, tra gli stranieri rilevano soprattutto i marocchini, gli albanesi e talvolta i sudamericani, gli ecuadoriani e i cubani. Nel 2013 sono stati sequestrati complessivamente 483,73 Kg. di sostanze stupefacenti, 2.076 dosi e 90 piante di cannabis. In particolare, sono stati sottoposti a sequestro 41,18 Kg di eroina, 268,17 Kg di cocaina, 34,34 Kg di hashish, 43,26 Kg di marijuana, 95,31 Kg e 1.876 dosi di altre droghe. Nello stesso anno le persone denunciate all'A.G., in relazione a tali delitti, sono state 375 (di cui 374 per traffico di sostanze stupefacenti e una per associazione).

Le segnalazioni inoltrate all'A.G. sono state complessivamente 375 di cui, riferite agli stranieri 179. Nella provincia di Varese, i delitti che nel 2013 hanno fatto registrare un maggior numero di segnalazioni sono stati i furti (principalmente quelli in abitazione, ma anche quelli con destrezza), i danneggiamenti, le truffe e frodi informatiche, le lesioni dolose, i reati inerenti agli stupefacenti e le rapine".

Nello specifico, per quanto concerne il territorio dell'ente, non si segnalano particolari avvenimenti criminosi, tali da condizionare la redazione del presente piano.

Per quanto riguarda il servizio di polizia locale, si precisa che lo stesso è delegato all'Unione dei Comuni del Medio Verbano a cui si rinvia per il piano anticorruzione.

Il segretario è stata attribuita la responsabilità del dell'area tecnico manutentiva e dell'area servizi alla persona

## Analisi del contesto interno.

### Gli organi di indirizzo

Gli organi politici collegiali del Comune di Caravate sono stati rinnovati a seguito delle elezioni amministrative del 12 giugno 2017. La Giunta Comunale composta dal Sindaco e da n° 2 Assessori nominati dal Sindaco fra i Consiglieri comunali e il Consiglio Comunale composto dal Sindaco che lo presiede e da n° 10 Consiglieri

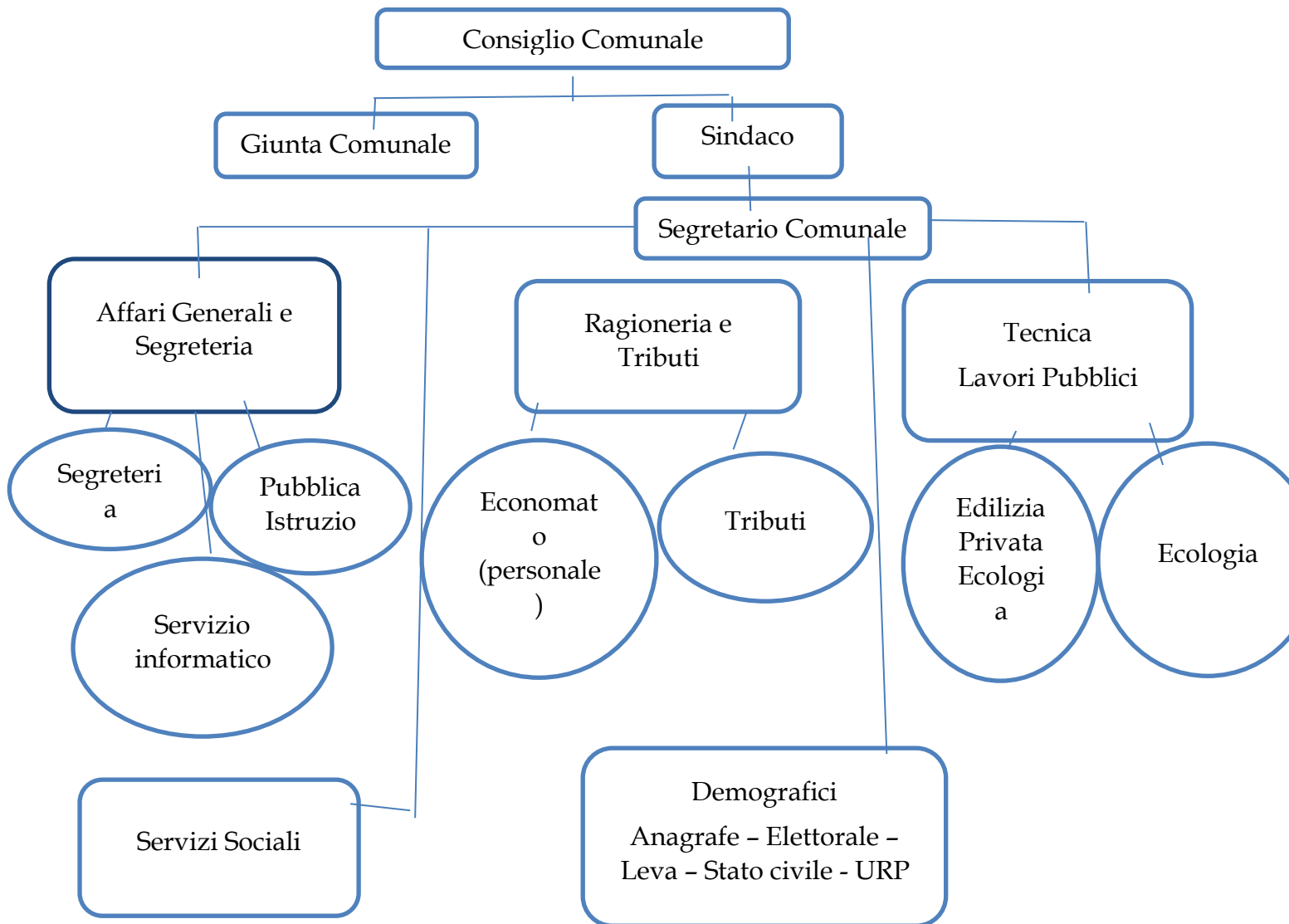
<b>GIUNTA COMUNALE</b>	<b>CARICA</b>
<b>MATERA Davide</b>	Sindaco
<b>MENDOZZA Daniela</b>	Assessore Vice Sindaco
<b>BATTAINI Daniele</b>	Assessore

### Composizione del CONSIGLIO COMUNALE

<b>MATERA Davide</b>	Sindaco	Lista Civica Vivere Caravate Matera Davide Sindaco
<b>MENDOZZA Daniela</b>	Consigliere	Lista Civica Vivere Caravate Matera Davide Sindaco
<b>BATTAINI Daniele</b>	Consigliere	Lista Civica Vivere Caravate Matera Davide Sindaco
<b>AIMINI Fabio</b>	Consigliere	Lista Civica Vivere Caravate Matera Davide Sindaco
<b>POLITI Giammarco</b>	Consigliere	Lista Civica Vivere Caravate Matera Davide Sindaco
<b>ROSNATI Gaetano</b>	Consigliere	Lista Civica Vivere Caravate Matera Davide Sindaco
<b>MILAN Ivana</b>	Consigliere	Lista Civica Vivere Caravate Matera Davide Sindaco
<b>PILOTTO Luca</b>	Consigliere	Lista Civica Vivere Caravate Matera Davide Sindaco
<b>BUCCIOL Daniele</b>	Consigliere	Lista Civica – Quale Futuro?
<b>TORRESAN Elia</b>	Consigliere	Lista Civica – Quale Futuro?
<b>TORRESAN Marco</b>	Consigliere	Lista Civica – Quale Futuro?



## Struttura dell'Ente



### Organismi, enti strumentali, società controllate e partecipate

#### Organismi interni e partecipazioni

#### PARTECIPAZIONE IN SOCIETA'

L'Ente detiene partecipazioni in 4 Società come da allegata tabella riepilogativa, tutte interamente collegate alla gestione del servizio idrico integrato (SII) che attiene i segmenti dell'acquedotto, della fognatura e della depurazione.

Il mantenimento della partecipazione risponde dunque all'esigenza di mantenere fermo il principio sancito dal cosiddetto "decreto Ronchi" e s.m.i., in forza del quale la sola gestione del servizio deve essere affidata in un quadro di libero mercato, ferma restando la proprietà pubblica dell'acqua e delle reti.

<b>Partecipate direttamente</b>	<b>% partecipazione</b>
Verbano SpA <i>Servizi di depurazione e collettamento</i>	1,08
ASPEM SpA <i>Servizio idrico segmento acquedotto</i>	0,001
<b>Partecipate indirettamente</b>	
Prealpi Servizi srl <i>Servizio idrico integrato</i>	0,093528(tramite Verbano Spa) 0,0001247 (tramite Aspem Spa)
Varese Risorse spa <i>fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata</i>	0,001 (tramite Aspem Spa)

Con decreto n. 4 del 28 marzo 2015 il Sindaco ha approvato il Piano di razionalizzazione delle partecipate come per legge pubblicato sul sito e inviato alla Corte dei Conti regionale. Il Piano è stato di seguito rendicontato e pubblicato nel mese di marzo del 2016, come per legge.

Con deliberazione n° 16 del 27.09.2017 il Consiglio Comunale ha effettuato la revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, d.lgs. 19 agosto 2016 n° 175, come modificati dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n° 100.

## Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC con la determinazione n. 12 del 2015 ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18).

La determinazione n. 12 è stata assunta dall'Autorità nazionale anticorruzione solo il 28 ottobre 2015.

Come ammesso dalla stessa Autorità, *"in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017"*.

L'ANAC in ogni caso richiede una mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, "generalisti" o "specifiche", cui sono riconducibili.

La mappatura iniziale dei principali processi dell'ente è riportata nella scheda in **Appendice** al presente.

## 2. IL PROCESSO DI AGGIORNAMENTO DEL P.T.P.C.

Il percorso per l'aggiornamento del P.T.P.C. è stato avviato nel mese di novembre 2017 ed è stato preceduto da interventi di formazione ed aggiornamento rivolti al Segretario comunale, individuato Responsabile della prevenzione della corruzione.

Nell'aggiornamento del Piano sono stati tenuti in considerazione diversi aspetti, e precisamente:

a) il coinvolgimento degli organi politici, mettendo a conoscenza della giunta i documenti adottati dall'A.N.AC. segnalando, altresì, la possibilità di far pervenire osservazioni e suggerimenti sui documenti in consultazione;

b) l'impegno all'apertura verso i portatori di interessi per garantire la conoscenza delle misure adottate per prevenire comportamenti non integri, sia per ragioni di trasparenza dell'azione sia per stimolare eventuali suggerimenti da parte dei diretti fruitori dei servizi erogati; Con nota in data 14 novembre 2017 è stata data informazione dell'AVVISO DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA PER AGGIORNAMENTO PIANO ANTICORRUZIONE E PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' TRIENNIO 2018-2020;

c) il coinvolgimento dei Responsabili nelle attività di analisi:

- della mappatura dei processi rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione ;

\_ della valutazione di eventuali nuove aree a rischio;

\_ della revisione della mappatura dei processi ;

\_ per l'individuazione delle misure di contrasto e l'eventuale revisione di quelle già in essere, e per la relativa loro pianificazione al fine di mettere a sistema quanto già positivamente realizzato e quanto invece da programmare per gli anni successivi, in coerenza con le finalità del PTPC;

d) la sinergia con quanto già realizzato o programmato nell'ambito della trasparenza e dell'integrità, in particolare:

\_ con l'aggiornamento della mappatura degli obblighi di pubblicazione da attuare sul Sito Istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente",

\_ con le disposizioni del Codice di comportamento del pubblico dipendente dettati dal D.P.R. n. 62 del 18 Aprile 2013 e dal Codice di comportamento;

\_ con la definizione, in "Amministrazione trasparente", della pagina web sul diritto di accesso civico di cui al citato d.lgs. n. 33/2013 contenente informazioni e modulistica per l'esercizio di tale diritto;

\_ con la definizione, in "Amministrazione trasparente", della pagina web sulla corruzione per la diffusione delle azioni intraprese dal Comune nell'ambito della prevenzione della corruzione;

e) con la programmazione di specifiche attività di formazione.

1. Entro il 30 settembre di ogni anno ciascun Responsabile di Settore trasmette al Responsabile della Prevenzione le proprie proposte aventi ad oggetto l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, indicando, altresì, le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato. Qualora tali misure comportino degli oneri economici per l'Ente, le proposte dovranno indicare la stima delle risorse finanziarie occorrenti.

2. Il Responsabile della Prevenzione, anche sulla scorta delle indicazioni ricevute ai sensi del precedente comma, elabora il Piano di prevenzione della corruzione, recante l'indicazione delle risorse finanziarie e strumentali occorrenti per la relativa attuazione, e lo trasmette al Sindaco ed alla Giunta.

3. La Giunta Comunale approva il Piano triennale entro il 31 gennaio di ciascun anno, salvo diverso altro termine fissato dalla legge.

4. Il Piano, una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'Ente in apposita sottosezione all'interno di quella denominata "Amministrazione Trasparente" e trasmesso agli Enti competenti secondo le indicazioni legislative e normative.

5. Nella medesima sottosezione del sito viene pubblicata, a cura del Responsabile, la relazione recante i risultati dell'attività svolta, e secondo, comunque i termini, le modalità e le prescrizioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

6. Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine

all'attività dell'amministrazione, ovvero per altri motivi, anche di carattere legislativo e/o interpretativo.

### 3. II COLLEGAMENTO AL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE.

Nel 2015, a seguito dell'entrata in vigore della nuova contabilità armonizzata, questo Ente ha approvato il DUP che riunisce in un solo documento le analisi, gli indirizzi e gli obiettivi - strategici ed operativi - che devono guidare l'ente nella predisposizione del Bilancio di Previsione Finanziario (BPF) e del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) che ingloba al suo interno il Piano della performance ed il Piano dettagliato degli obiettivi.

Oggi, quindi, è il PEG il documento programmatico che dà avvio al ciclo di gestione della performance in cui sono esplicitati gli obiettivi esecutivi, gli indicatori ed i valori attesi, riferiti ai diversi ambiti di intervento e deve tener conto anche dell'evoluzione del quadro normativo sull'anticorruzione. Il PEG è l'elemento cardine del processo di programmazione e pianificazione, prodotto finale dei processi decisionali e strategici definiti dagli organi di indirizzo politico e punto di partenza e di riferimento per la definizione, l'attuazione e la misurazione degli obiettivi e per la rendicontazione dei risultati. La lotta alla corruzione è uno degli obiettivi strategici individuati dall'Ente nel DUP che deve essere tradotto in azioni concrete definite quali obiettivi esecutivi nel PEG e, quindi, nel ciclo di gestione della performance per la misurazione dei risultati finali, della performance organizzativa e della performance individuale. A tal fine il P.T.P.C. è strutturato come un documento di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, tempi, output e l'individuazione, per ciascuna misura da attuare, del responsabile della realizzazione.

Gli obiettivi per la prevenzione della corruzione da realizzarsi nell'anno 2018, saranno inseriti nel PEG 2018-2020 in un obiettivo denominato "Attuazione delle misure per l'anno 2018 previste nel piano triennale di prevenzione della corruzione", assegnato alla responsabilità di ogni singola Struttura.

Nel PEG 2018-2020 saranno, inoltre, previsti ulteriori obiettivi finalizzati alla revisione del sistema di prevenzione della corruzione. Il loro stato di attuazione sarà monitorato, con frequenza semestrale.

I risultati degli obiettivi per la prevenzione della corruzione sono resi noti nei report semestrali sui risultati della gestione complessiva degli obiettivi e nella Relazione annuale sulla Performance (art. 10 del D.lgs. 150/2009) e concorrono a determinare i risultati complessivi della performance organizzativa dei Settori e dell'Ente, nonché la performance individuale.

In questo modo il Comune di Caravate realizza l'integrazione degli strumenti programmatori, il collegamento tra performance e prevenzione della corruzione, integrando il ciclo della performance con gli strumenti e i processi relativi alla qualità dei servizi, alla trasparenza, all'integrità e in generale alla prevenzione della anticorruzione.

## 4. Gestione del rischio

### Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio"

Come precisato nel P.N.A. 2013-2016, al fine di pianificare le strategie di prevenzione della corruzione, l'amministrazione deve esaminare attentamente la propria organizzazione, le sue regole e le prassi di funzionamento per valutarne la possibile esposizione al fenomeno corruttivo. Per la predisposizione del P.T.P.C. è, pertanto, necessaria una propedeutica ed attenta ricostruzione dei processi organizzativi dell'ente per l'individuazione delle cosiddette aree di rischio.

L'individuazione delle aree di rischio consente, infatti, di identificare con precisione le "attività" dell'Ente in relazione alle quali emerge la necessità di prevedere misure di prevenzione e di stabilire la graduazione degli interventi da adottare attraverso le previsioni del P.T.P.C..

Come è noto, la L. 190/2012 (art. 1, comma 16) ha individuato specifiche aree di rischio, riguardanti i procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.lgs. n. 163 del 2006; abrogato dal Dlgs 50 del 2016,
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

Il P.N.A. 2013-2016 ha, inoltre, precisato che i procedimenti sopraindicati corrispondono alle seguenti specifiche aree di rischio "obbligatorie": - processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;

- processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal D.lgs. n. 163 del 2006;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Nell'aggiornamento del PNA l'ANAC ha individuato ulteriori aree di rischio con riferimento a quelle in cui si svolgono attività di:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Tali ultime aree, unitamente a quelle definite "obbligatorie", sono state denominate, nell'aggiornamento citato, "aree generali". Secondo le indicazioni del P.N.A. e del suo aggiornamento, ciascuna amministrazione è, dunque, tenuta ad analizzare con attenzione tali aree di rischio (e le rispettive sottoaree); è, inoltre, raccomandata l'inclusione nel P.T.P.C. di ulteriori aree di rischio, in considerazione delle specifiche caratteristiche dell'attività svolta dal singolo ente e delle peculiarità del contesto di riferimento; aree specifiche che, con riferimento agli enti locali, includono lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica.

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti:

#### **AREA A: AMMINISTRATIVA**

- concorsi; prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.
- autorizzazioni allo svolgimento di attività da parte dei dipendenti;
- conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza, studio e ricerca;
- autorizzazione incarichi esterni ai dipendenti;
- documenti d'identità; pratiche anagrafiche; gestione del protocollo;
- affari legali e contenzioso;

#### **AREA B: CONTRATTI PUBBLICI**

- procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture (procedura aperta-ristretta-negoziata);
- affidamento diretto di lavori, servizi e forniture;
- transazioni, accordi bonari ed arbitrati;
- controllo della regolare esecuzione di lavori, servizi e forniture;
- lavori eseguiti con somma urgenza;
- scelta del rup e della direzione lavori;
- varianti progetti opere pubbliche
- controllo regolare esecuzione di lavori, servizi e forniture;

## **AREA C: PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI**

- autorizzazioni commerciali; autorizzazioni varie (paesaggistiche, taglio alberi, scarico acque, etc.)
- contributi, sussidi e vantaggi economici ;

## **AREA D: SERVIZI SOCIALI**

- servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani;
- servizi per adulti in difficoltà;
- servizi per minori e famiglie;
- servizi per disabili;

## **AREA E: URBANISTICA, EDILIZIA, ESPROPRIAZIONI.**

- urbanistica generale;
- urbanistica attuativa;
- permessi di costruire ordinari;
- permessi di costruire in deroga e convenzionati;
- permessi di costruire con autorizzazione paesaggistica;
- accertamento e controlli sugli abusi edilizi;
- concessioni edilizie in sanatoria;
- procedure espropriative;

## **AREA F: GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO.**

- gestione ordinaria delle entrate; gestione ordinaria delle spese; accertamenti e verifiche dei tributi locali; accertamenti con adesione dei tributi locali; incentivi economici al personale (produttività individuale e retribuzioni di risultato);
- concessioni in uso di beni immobili comunali;
- concessione di loculi;
- assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- raccolta e smaltimento rifiuti;



## Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

### L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;

valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;

applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

L'identificazione dei rischi è stata svolta da un “gruppo di lavoro” composto dai dirigenti/responsabili di ciascuna ripartizione organizzativa e coordinato dal Responsabile della prevenzione delle corruzioni.

### L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “*probabilità*” per “*impatto*”.

l'Allegato 5 del PNA, suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- e) **manca di 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;**
- f) **manca di trasparenza;**
- g) **eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;**
- h) **esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;**
- i) **scarsa responsabilizzazione interna;**
- j) **inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;**
- k) **inadeguata diffusione della cultura della legalità;**
- l) **mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.**

### **Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi**

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

**discrezionalità:** più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

**rilevanza esterna:** nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

**complessità del processo:** se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);

**valore economico:** se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

**frazionabilità del processo:** se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

**controlli:** (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Il "gruppo di lavoro" per ogni attività/processo esposto al rischio ha attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

La media finale rappresenta la "stima della probabilità".

## Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

L'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

**Impatto organizzativo:** tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

**Impatto economico:** se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

**Impatto reputazionale:** se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

**Impatto sull'immagine:** dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

## La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione".

In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "classifica del livello di rischio".

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

## Il trattamento

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento".

Il trattamento consiste nel procedimento "per modificare il rischio". In concreto, individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le “*priorità di trattamento*” in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario delle misura stessa.

Il PTPC può/deve contenere e prevedere l’implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- *la trasparenza*, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità quale “*sezione*” del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI,;
- *l’informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell’amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “*blocchi*” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- *l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l’apertura dell’amministrazione verso l’esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull’attività da parte dell’utenza;
- *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le *misure* specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei paragrafi che seguono.

## 5. Misure obbligatorie previste dal P.N.A.:

### A) Trasparenza

Fonti normative:

Art. 1, commi 15, 16, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33 e 34, L. 6 novembre 2012 n. 190;

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;

Legge n. 7 agosto 1990, n. 241;

D. Lgs. 25 maggio 2016 n° 97;

Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013. Descrizione della misura La trasparenza costituisce uno strumento essenziale per la prevenzione della corruzione e per il perseguimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità della pubblica amministrazione.

La L. 190/2012 ha stabilito che la trasparenza dell’attività amministrativa deve essere assicurata mediante la pubblicazione sui siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni rilevanti stabilite dalla legge.

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, adottato in attuazione della delega legislativa contenuta nella predetta legge, definisce la trasparenza quale “*accessibilità totale*” delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni allo

scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Le misure per l'attuazione degli obblighi di trasparenza sono indicate nel Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2016-2018 in cui sono individuati obiettivi, responsabili, tempistica e modalità di attuazione del programma.

## **B) Formazione in tema di anticorruzione**

L'articolo 7-bis del decreto legislativo 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, 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 Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

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

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

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i collaboratori a cui garantire la formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

La formazione sarà attuata a mezzo dei più comuni strumenti: partecipazione corsi, seminari in aula, tavoli di lavoro, circolari ecc.

A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto. Non meno di otto ore annue per ciascun dipendente come individuato al precedente paragrafo 3.2.

## C) Codice di comportamento

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisce un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*".

Tale Codice di comportamento deve assicurare:

la qualità dei servizi; la prevenzione dei fenomeni di corruzione; il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Con deliberazione n° 08 del 15.01.2014, l'esecutivo ha approvato il Codice di Comportamento integrativo dei dipendenti dell'Ente, che deve essere osservato anche dai collaboratori e consulenti del Comune.

Gli incarichi, contratti e bandi, saranno predisposti inserendo la clausola dell'osservanza del *Codici di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici.

Trova piena applicazione l'articolo 55-*bis* comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-*bis* comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i.

## **D) Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

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

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

In ogni caso l'amministrazione attiverà ogni iniziativa utile (gestioni associate, mobilità, comando, ecc.) per assicurare l'attuazione della misura.

## **E) Rotazione del personale in caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per fatti di natura corruttiva.**

In base all'art. 16, comma 1, lett. I-quater, D.lgs. 165/2001, inoltre, i dirigenti sono tenuti a provvedere con atto motivato alla rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, in relazione alle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione.

In caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dipendente e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'amministrazione:

- per i responsabili di servizio procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere ed al passaggio ad altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. I quater, e dell'art. 55 ter, comma 1, del D.lgs. n. 165 del 2001;
- per il personale non responsabile di servizio procede all'assegnazione ad altro servizio ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. I quater.

Trattandosi di fattispecie di rilievo penalistico, in applicazione del principio di legalità e dei suoi corollari (determinatezza, tassatività, tipicità e divieto di analogia) la misura si intende applicabile limitatamente alle ipotesi in cui il procedimento penale o disciplinare riguardi il reato di corruzione.

## **F) Astensione in caso di conflitto di interesse e monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni**

Fonti normative:

Art. 6 bis L. 241/1990; Art. 1, comma 9, lett. e),

L. 190/2012;

D.P.R. 62/2013.

Le disposizioni di riferimento mirano a realizzare la finalità di prevenzione attraverso l'astensione dalla partecipazione alla decisione di soggetti in conflitto, anche potenziale, di interessi.

### 1) Conflitto di interesse

Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale (art. 6 L. 241/90). Secondo il D.P.R. 62/2013 *“il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici”*.

Il dipendente deve astenersi, inoltre, dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Le disposizioni sul conflitto di interesse sono riprodotte nel Codice di Comportamento dei dipendenti comunali, cui si rinvia per una compiuta disamina. L'inosservanza dell'obbligo di astensione può costituire causa di illegittimità dell'atto.

### 2) Monitoraggio dei rapporti

La L. 190/2012 (art.1, comma 9 lettera e) stabilisce che, attraverso le disposizioni del P.T.P.C., debba essere garantita l'esigenza di monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

Costituisce strumento utile per la verifica l'elenco dei provvedimenti definitivi adottati pubblicati sul sito istituzionale nella sezione “Amministrazione trasparente”, sottosezione “Provvedimenti”.

## **G) Incarichi vietati ai dipendenti**

Fonti normative art. 53, comma 3-bis, D.lgs n. 165/2001; art. 1, comma 58 -bis, legge n. 662/1996; Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013.



La concentrazione di incarichi conferiti dall'amministrazione e, dunque, di potere decisionale, in capo ad un unico soggetto (segretario o responsabile) aumenta il rischio che l'attività svolta possa essere finalizzata a scopi privati o impropri.

Inoltre, lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali può dar luogo a situazioni di conflitto di interesse, che possono costituire a loro volta sintomo di fatti corruttivi. Peraltro, in altra direzione lo svolgimento di incarichi extra istituzionali può costituire per il dipendente una valida occasione di arricchimento professionale con utili ricadute sull'attività amministrativa dell'ente.

La L. 190/2012 ha stabilito che attraverso intese da raggiungere in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni Enti locali si sarebbero dovuti definire gli adempimenti per l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici di cui al citato articolo 53, comma 3-bis, D.lgs. 165/2001.

In base all'intesa siglata dalla Conferenza Unificata il 24 luglio 2013, è stato costituito un tavolo tecnico presso il Dipartimento della Funzione Pubblica per analizzare le criticità e stabilire i criteri che possano costituire un punto di riferimento per le regioni e gli enti locali. Il tavolo non ha concluso i suoi lavori e, pertanto, rimane in capo agli enti locali l'obbligo di dotarsi dei citati regolamenti

Il Responsabile anticorruzione ha predisposto apposito regolamento per l'autorizzazione degli incarichi esterni dei dipendenti del Comune, approvato con deliberazione di G.C. n.8 del 10 /02/2016

## **H) Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali e di incarichi amministrativi di vertice.**

Fonti normative:

Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39

Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013

Descrizione della misura

Attraverso lo svolgimento di determinate attività o funzioni possono essere precostituite situazioni favorevoli ad un successivo conferimento di incarichi dirigenziali (attraverso accordi corruttivi per conseguire il vantaggio in maniera illecita).

Inoltre il contemporaneo svolgimento di talune attività può inquinare l'imparzialità dell'agire amministrativo. Infine, in caso di condanna penale, anche non definitiva, per determinate categorie di reati il legislatore ha ritenuto, in via precauzionale, di evitare che al soggetto nei cui confronti la sentenza sia stata pronunciata possano essere conferiti incarichi dirigenziali o amministrativi di vertice.

Le disposizioni del D.lgs. 39/2013 stabiliscono, dunque, in primo luogo, ipotesi di inconferibilità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi amministrativi di vertice.

Gli atti e i contratti posti in essere in violazione del divieto sono nulli e l'inconferibilità non può essere sanata.

Il decreto in esame prevede, inoltre, ipotesi di incompatibilità tra l'incarico dirigenziale e lo svolgimento di incarichi e cariche determinate, di attività professionale o l'assunzione della carica di componente di organo di indirizzo politico.

La causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato all'incarico incompatibile.

Misure:

- Acquisizione di dichiarazione sostitutiva (artt.46 e 47 D.P.R. 445/2000) in ordine all'insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità al momento del conferimento dell'incarico;
- Acquisizione dichiarazione tempestiva in ordine all'insorgere di cause di inconferibilità o incompatibilità dell'incarico;
- Pubblicazione sul sito istituzionale delle dichiarazioni sostitutive relative ad inconferibilità e incompatibilità ;
- Individuazione delle tipologie di dichiarazioni verificabili (entro giugno 2016);
- Accertamento veridicità dichiarazioni (entro dicembre di ogni anno)

## **I) Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage - revolving doors)**

Fonti normative: art. 53, comma 16-ter, D.lgs. n. 165/2001

Descrizione della misura

La misura mira a prevenire il rischio che, durante il periodo lavorativo, il dipendente possa essersi preconstituito situazioni lavorative tali da poter sfruttare il ruolo ricoperto al fine di ottenere un impiego più vantaggioso presso l'impresa o il soggetto privato con cui ha avuto contatti.

Per eliminare il rischio di accordi fraudolenti, il legislatore ha, dunque, limitato la capacità negoziale del dipendente cessato dall'incarico per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego. I dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione non possono svolgere, infatti, in detto periodo attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli; ai soggetti privati che li hanno conferiti o conclusi è vietato contrattare con la pubblica amministrazione interessata per i tre anni successivi, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti.

Misura:

- Nelle procedura di scelta del contraente, acquisizione di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà delle imprese interessate in relazione al fatto di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e di non aver attribuito incarichi a ex

dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del Comune nei loro confronti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto;

- Inserimento nei contratti di assunzione del personale della clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- Per i dipendenti in servizio, informazione in merito al divieto sancito dalla norma .

## L) Formazione delle commissioni e assegnazione del personale agli uffici

Fonti normative: art.35 bis D.lgs. 165/2001 (introdotto dalla L. 190/2012)

### Descrizione della misura

La misura mira ad evitare la presenza di soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza, anche non definitiva, di condanna o sentenza di applicazione della pena su richiesta per i reati previsti nel capo I del titolo II del codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione), all'interno di organi amministrativi cui sono affidati peculiari poteri decisionali.

Tali soggetti:

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

La preclusione riguarda i soli dirigenti e le posizioni organizzative per quanto riguarda l'assegnazione agli uffici indicati alla lettera a), tutto il personale dipendente per quanto riguarda l'attribuzione delle funzioni indicate alle lettere b) e c).

In relazione alla formazione delle commissioni e alla nomina dei segretari, la violazione delle disposizioni sopraindicate, si traduce nell'illegittimità dei provvedimenti conclusivi del relativo procedimento.

Nel caso in cui sia accertata la sussistenza delle cause ostative individuate dalla norma in commento l'ente si astiene dal conferire l'incarico e, in caso di accertamento successivo, provvede alla rimozione dell'incaricato.

Misura:

- Acquisizione dichiarazione sostitutiva circa l'assenza di cause ostative per dirigenti e p.o. assegnati ad unità organizzative preposte alla gestione di risorse finanziarie, acquisizione di beni, servizi e forniture o alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o di vantaggi economici ;
- Comunicazione tempestiva al Responsabile della prevenzione della corruzione della pronuncia nei propri confronti di sentenza, anche non definitiva, di condanna o di applicazione della pena su richiesta per i reati previsti nel capo I del titolo II del codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione)
- Acquisizione di dichiarazione sostitutiva circa l'assenza di cause ostative da parte dei membri delle commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi, per la scelta del contraente o per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o di vantaggi economici nel rispetto della Direttiva a firma del R.P.C.

### **M) adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)**

Il nuovo articolo 54-*bis* del decreto legislativo 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-*bis*).

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-*bis*.

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

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

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

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, "con tempestività", attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

#### **MISURA:**

L'ente ha approvato il protocollo operativo di gestione di segnalazione delle condotte illecite ed il correlativo modulo di segnalazione.

#### **N) Anonimato.**

La ratio della norma 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. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

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 restando 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.).

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 esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

#### **O) Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.**

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti.

La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente 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 e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del 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; può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione; può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione; 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 T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato; il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

A seguito dell'approvazione delle linee guida ANAC correlate alla legge 30 novembre 2017, n.179, "**Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato**" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre 2017 si procederà all'aggiornamento della procedura.

Approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 74 del 25.10.2017.

## P) Sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190".

## Q) Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

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

Il *patto di integrità* è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

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

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

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

### **MISURA:**

L'ente ha predisposto i patti d'integrità ed i protocolli di legalità da sottoporre ai concorrenti, approvati con deliberazione di Giunta Comunale n. 73 del 25.10.2017.

## R) Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Descrizione della misura

Secondo il P.N.A., le pubbliche amministrazioni devono pianificare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità e, dunque, devono valutare modalità, soluzioni organizzative e tempi per l'attivazione di uno stabile confronto.

Misure:

- Consultazione dei stakeholders esterni mediante avviso di "Procedura aperta alla consultazione per l'aggiornamento del P.T.P.C." da pubblicare nella home page del sito istituzionale : entro gennaio di ogni anno.

- - Consultazione dei stakeholders interni (dipendenti) per l'aggiornamento del P.T.P.C. : entro gennaio di ogni anno;
- - Pubblicazione del P.T.P.C. e dei suoi aggiornamenti annuali nel sito istituzionale, nell'apposita sezione in Amministrazione trasparente.
- Diffusione del P.T.P.C. mediante comunicazione ai principali stakeholder quali associazioni iscritte nel registro degli organismi di partecipazione, società partecipate, parrocchie e oratori, famiglie e scuole, mediante lo strumento del notiziario comunale .
- Attivazione progetto "Qualità dei servizi on line e misurazione della soddisfazione degli utenti".

La rilevazione della qualità percepita è un mezzo sia per instaurare legami di fiducia con i cittadini, sia per formulare ed elaborare politiche pubbliche mirate.

La rilevazione della qualità percepita può perseguire una duplice finalità:

**1. misurazione della qualità percepita:**

per valutare politiche e servizi in essere, attraverso il monitoraggio nel tempo dell'erogazione e dell'efficacia;

**2. gestione della qualità dei servizi:**

per individuare elementi utili per progettare il sistema di erogazione di un servizio, favorendo la raccolta di suggerimenti, rilevando i bisogni e le aspettative non soddisfatte.

La rilevazione della qualità può far parte del più complesso sistema dei controlli interni, quale strumento di verifica dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa attraverso la valutazione della qualità dei servizi e del grado di raggiungimento di obiettivi di qualità.

Nell'ambito del controllo di gestione, ad esempio, con la rilevazione di una serie di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, si possono inserire anche indicatori relativi alla soddisfazione espressa dai cittadini in esito ad indagini di customer satisfaction.

Ciò allo scopo di valutare e fornire indicazioni sul miglioramento della qualità dei servizi offerti.



La rilevazione della qualità, affiancata al benchmarking, è un efficace strumento di confronto tra gli enti, in quanto consente di introdurre meccanismi di "quasi-mercato", per loro natura assenti nel settore pubblico.

Inoltre, gli esiti delle indagini di customer satisfaction possono essere utilizzati per alimentare il ciclo di programmazione e controllo e quello di valutazione dei dirigenti.

Non ultimo, rappresentano uno strumento di comunicazione e trasparenza nei confronti dei cittadini e della comunità tutta, costituendo di fatto un momento di rendicontazione dell'attività amministrativa.

## **S) Monitoraggio dei tempi procedurali**

**Fonti normative: art. 1, commi 9 e 28, L. 190/2012; Art. 24, comma 2, D.lgs. 33/2013**

### **Descrizione della misura**

Con il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" (convertito con legge n.5/2012) e con il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" (convertito con legge n. 134/2012) sono state apportate rilevanti modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241 in relazione alla disciplina del termine di conclusione del procedimento, attraverso la previsione di un potere sostitutivo per il caso di inerzia del direttore/funziionario responsabile.

Il Comune ha provveduto a dare applicazione alla citata normativa individuando il soggetto competente e le modalità applicative; nell'home page del sito istituzionale sono pubblicate le informazioni per l'attivazione del citato potere sostitutivo.

Anche la L. 190/2012 è intervenuta sulla questione relativa alla tempistica procedimentale e, considerata l'inerzia dell'amministrazione nel provvedere quale elemento potenzialmente sintomatico di corruzione e illegalità, ha rafforzato l'obbligo in capo agli enti di monitorare il rispetto dei termini, previsti da leggi o regolamenti, per la conclusione dei procedimenti e di eliminare tempestivamente le anomalie riscontrate.

In base alle disposizioni del D.lgs. 33/2013 le pubbliche amministrazioni sono, inoltre, tenute a pubblicare i risultati del monitoraggio nel sito istituzionale.

Questo Ente ha attivato il monitoraggio del rispetto dei termini relativamente ai procedimenti di maggiore impatto verso l'esterno.

Dal 2015 è avviata annualmente l'attività di ricognizione dei procedimenti amministrativi comunali al fine di integrare il Piano della Performance - per estendere nell'ottica di gradualità auspicata da A.N.AC. la misurazione a tutti i procedimenti - e provvedere

all'aggiornamento delle informazioni pubblicate sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Attività e procedimenti".

Misura:

- Monitoraggio del rispetto dei termini procedurali, con rendicontazione dei procedimenti amministrativi conclusi nei tempi secondo le modalità e la frequenza indicate nel Sistema di misurazione dell'ente;
- Pubblicazione dei risultati del monitoraggio effettuato sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione trasparente/ Attività e procedimenti.

## **T) ASSOLVIMENTO DEGLI OBBLIGHI DA PARTE DEGLI ENTI CONTROLLATI**

Gli enti controllati dal Comune, e precisamente le Società partecipate, gli Enti pubblici economici e gli Enti di diritto privato in controllo pubblico, alla luce delle precisazioni contenute nella determinazione di A.N.AC. n. 8 del 17 giugno 2015 recante le "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", sono quelli di seguito elencati:

Aspem Spa;

Le Società/Enti sopra indicati, pur mantenendo autonomia, peculiarità e responsabilità nella predisposizione dei propri piani, si ispirano ai contenuti del presente documento.

L'applicazione della legge "Anticorruzione" da parte delle Società/Enti e delle loro controllate è monitorata dal Responsabile della prevenzione della corruzione della singola società o del singolo ente interessato, in riferimento a:

- adozione e aggiornamento del piano di Prevenzione della corruzione o rafforzamento dei presidi anticorruzione adottati ai sensi del D.lgs. 231/2001;
- assolvimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza di cui al D.lgs. 33/2013;
- rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al D.lgs. 39/2013.

In particolare le Società/Enti sopra indicati sono tenuti a informare il Comune , nella persona del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), dell'assolvimento o aggiornamento degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, tempestivamente.

## **Parte III**

### **Analisi del rischio**

## 1. Analisi del rischio

A norma della Parte II, Capitolo 3 - *Gestione del rischio*, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate nel medesimo paragrafo.

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "*aree di rischio*", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro aree seguenti: La metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II, Capitolo 2 "*gestione del rischio*", paragrafo 3.2.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

- L'identificazione del rischio;
- L'analisi del rischio:
  - B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;
  - B2. Stima del valore dell'impatto;
- La ponderazione del rischio;
- Il trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le attività, i processi e di procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A - H, elencati nella tabella che segue.

**Nelle schede allegate** sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la "*valutazione del rischio*" connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nella seguente tabella:

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	3,75
2	A	Concorso per la progressione di carriera del personale	2	1,25	2,5
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	4	2	8
4	A	Autorizzazione incarichi esterni dipendenti	3,33	2,5	8,33
5	A	Documenti d' identita	2	1,25	2,5
6	A	Protocollo	1,33	1,25	1,67
7	A	Pratiche anagrafiche	2,33	1,25	2,92
8	A	Affari legali e contenzioso	2,33	1,25	2.92
9	B	Gestione ordinaria delle entrate di bilancio	2,17	1,25	2,71
10	B	Gestione ordinaria delle spese	3,33	1,25	4,17
11	B	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,67	1,5	5,5
12	B	Accertamenti con adesione dei tributi locali	4	1,25	5
13	B	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	4,13

14	B	Raccolta e smaltimento rifiuti	4,33	2,25	9,75
15	B	Assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica	3,5	2,25	7,88

16	C	Concessione in uso di beni immobili	3,5	2,25	7,88
17	C	Concessione loculi	3	1,5	4,5
18	C	Servizi assistenziali e sociosanitari per anziani	3,5	1,25	4,38
19	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,67	1,5	5,5
20	D	Servizi per minori e famiglie	3,5	1,25	4,38
31	D	Servizi per disabili	3,5	1,25	4,38
22	D	Autorizzazioni commerciali	3,67	2,25	8,25
23	E	Contributi	3,33	2,25	7,5
24	E	Autorizzazioni varie	3,33	2,25	7,5
25	E	Attività processo affid. mediane procedura aperta o proc. ristretta di lavori, servizi, forniture	3,33	2	6,67
26	E	Affidamenti diretti in economia	4	2,75	11
27	E	Transazione, accordi bonari e arbitrati	3,17	1,75	5,54
27	E	Lavori eseguiti con somma urgenza	4,17	2,75	11,46

29	E	Controllo regolare esecuzione di lavori, servizi e forniture	4	2,75	11
30	E	Varianti opere pubbliche	3	2,75	8,25
31	F	Scelta del rup e direzione dei lavori	2,67	2,75	7,33
3	F	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4,33	2,25	9,75
33	F	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	4,17	2,25	9,38
34	F	Autorizzazioni e concessioni permesso di costruire convenzionato	3,33	2	6,67
35	F	Autoriz. e conces. permesso di costruire in aree assoggettate ad autoriz. paesaggistica	2,83	2	5,67
36	F	Concessione edilizie in sanatoria	3,83	2,25	8,63
37	F	Permesso di costruire	2,33	2,25	5,25
38	F	Accertamento e controllo abusi edilizi	3,16	2,25	7,11
39	F	Procedure espropriative	3,33	2	6,67

In allegato, le schede di valutazione del rischio di tutte le attività analizzate.

La fase di *trattamento del rischio* consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per *neutralizzare o ridurre il rischio*.

Inoltre il *trattamento del rischio* comporta la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in: *obbligatorie; ulteriori*.

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione.

Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste nella Parte II del presente piano (capitoli 4, 5 e 6).

Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

In particolare è prevista l'attivazione di misure ulteriori, come da ALLEGATO A) al presente Piano.

Le decisioni circa la *priorità del trattamento* si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori:

*livello di rischio*: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;

*obbligatorietà della misura*: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;

*impatto organizzativo e finanziario* connesso all'implementazione della misura.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia della misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'interno processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.



APPENDICE DEL PROGRAMMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2017-2019

PROCESSI		SOTTO-PROCESSI	
N°	Processi operativi	N°	Sotto-processi di governo
1	Servizi demografici, stato civile, servizi elettorali, leva		Pratiche anagrafiche
			Documenti d'identità
			Certificazioni anagrafiche
			Atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio
			leva
			Archivio elettorali
			Consultazioni elettorali
2	Servizi sociali		Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani
			Servizi per minori e famiglie
			Servizi per disabili
			Servizi per adulti in difficoltà
			Integrazione di cittadini stranieri
			Alloggi popolari
3	Servizi educativi		Asili nido
			Manutenzione degli edifici scolastici
			Diritto allo studio
			Sostegno scolastico
			Trasporto scolastico
			Mense scolastiche
			Dopo scuola
4	Servizi cimiteriali		Inumazioni, tumulazioni
			Esumazioni, estumulazioni
			Concessioni cimiteriali
			Manutenzione dei cimiteri
			Pulizia dei cimiteri
5	Servizi culturali		Organizzazione eventi
			Patrocini
			Gestione biblioteche
			Associazioni culturali
			Fondazioni
			Pari opportunità
6	Servizi sportivi		Organizzazione eventi
			Gestione impianti sportivi

			Contributi sportivi ad associazioni
7	Mobilità e viabilità		Manutenzione strade

			Circolazione e sosta veicoli
			Segnaletica orizzontale e verticale
			Vigilanza sulla circolazione
			Rimozione neve
			Pulizia strade
			Pubblica illuminazione
8	Territorio e ambiente		Raccolta, recupero e smaltimento rifiuti
			Isole ecologiche
			Manutenzioni aree verdi
			Pulizia aree pubbliche e strade
			Gestione reticolo idrico minore
			Servizio acquedotto
			Cave ed attività estrattive
			Inquinamento da attività produttive
9	Sviluppo urbanistico del territorio		Pianificazione urbanistica generale
			Pianificazione urbanistica attuativa
			Edilizia privata
			Edilizia pubblica
			Realizzazione opere pubbliche
			Manutenzione opere pubbliche
10	Servizi di polizia		Protezione civile
			Sicurezza ed ordine pubblico
			Vigilanza circolazione e sosta
			Verifiche attività commerciali
			Verifica attività edilizie
			Gestione verbali sanzioni amministrative
11	Attività produttive		Agricoltura
			Industria
			Artigianato
			Commercio
12	Società a partecipazione pubblica		Gestione servizi strumentali
			Gestione servizi pubblici locali

13	Servizi economico-finanziari		Gestione entrate
----	------------------------------	--	------------------

			Gestione spese
			Monitoraggio flussi di cassa
			Adempimenti fiscali
			Stipendi dle personale
14	Servizi di informatica		Gestione hardware e software
			Disaster recovery e backup
			Conservazione documenti digitale
			Gestione del sito web
			Protocollo informatico
15	Gestione dei documenti		Protocollo
			Archivio corrente
			Archivio di deposito
			Archivio storico
			Archivio informatico
16	Risorse umane		Selezione e assunzione
			Gestione del personale
			Formazione
			Valutazione
			Relazioni sindacali
			Contrattazione integrativa
			Progressioni economicjhe e verticali
17	Segreteria		Delibere consiliari
			Delibere di giunta
			Determinazioni
			Ordinanze e decreti
			Pubblicazione albo pretorio on line
			Amministrazione trasparente
			Commissioni
			Contratti
			Controlli interni
18	Gare e appalti		Procedure aperte
			Procedure negoziate
			Affidamenti in economia

			Procedure di vendita o acquisto immobili
			Concessioni beni comunali
19	Servizi legali		Supporto giuridico e pareri contenzioso