

**COMUNE DI PORLEZZA**  
**Provincia di Como**

**\*\*\***

**Piano triennale di prevenzione della corruzione**  
**P.T.P.C**  
**2017 – 2018 - 2019**

Predisposto dal Segretario Comunale in qualità di responsabile per la prevenzione della corruzione;

Adottato in data 07/02/2017 con deliberazione della Giunta Comunale;

Pubblicato sul sito internet nella sezione "Amministrazione trasparente".

## Premessa

Con l'entrata in vigore della L. n. 190/2012 e del Piano nazionale per la prevenzione della corruzione (P.N.A.), si rende indispensabile, secondo gli *incipit* della disciplina normativa sopra richiamata, l'assunzione delle azioni più utili per contrastare i fenomeni corruttivi anche al fine di tutelare l'azione e la dignità della pubblica Amministrazione. Il presente piano costituisce uno strumento volto all'adozione di misure organizzative preordinate ad evitare fenomeni di corruzione nell'ente locale ed a tal fine si recepisce la nuova ed ulteriore attività di controllo, assegnata dalla Legge n. 190/2012 al Segretario Comunale.

Il Piano che si propone per il triennio 2017-2019, in estrema sintesi costituisce un atto di aggiornamento al precedente già adottato dall'Amministrazione Comunale, redatto in conformità alle indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e sulla base di misure concretamente fattibili, verificabili nella loro effettiva realizzazione e si prefigge inoltre l'obiettivo di approfondire alcuni passaggi di metodo indispensabili ad assicurare la qualità dell'analisi che conduce alla individuazione delle misure di trattamento del rischio.

Obiettivo fondamentale del presente piano, dunque, è suggerire all'Amministrazione Comunale alcune soluzioni che portino alla piena consapevolezza e alla piena condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie a supportare tale attività.

## Il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)

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

L'Autorità ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali motivazioni:

1. in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalla disciplina normativa di riferimento, intervenuta successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al D.L. n. 90/2014 (convertito dalla Legge n. 114/2014) il cui articolo 19 co. 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla Legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;

2. la determinazione n. 12/2015, di cui sopra, è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità: secondo ANAC *"la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente"*;

3. infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico dai responsabili anticorruzione che in varie audizioni hanno prodotto una pletera di richieste di chiarimenti e segnalato le criticità osservate nella concreta applicazione delle misure previste nel PNA.

Il 3 agosto l'ANAC ha approvato il nuovo *Piano nazionale anticorruzione 2016* con la deliberazione numero 831. L'articolo 41, comma 1 lett. b), del D.Lgs. n. 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisce *"un atto di indirizzo"* al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Invero, il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione n. 831/2016, ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano nazionale adottato nel 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo *"approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza"* e pertanto da una analisi del piano 2016 si evince che:

1. resta 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;
2. in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.
3. vengono approfonditi l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione, la misura della rotazione (che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina), 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 n. 97/2016 e 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 riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Al paragrafo n. 6 del PNA 2016 (cfr. pagina 23), l'ANAC precisa che *"partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi"*.

Alla luce di quanto sopra esposto, con riferimento alla *"gestione del rischio"* di corruzione - che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali - si evince che l'Autorità ha confermato l'impianto già predisposto nel 2013.

La gestione del rischio, dunque, si sviluppa nelle fasi seguenti:

1. identificazione del rischio: consiste nel ricercare, individuare e descrivere i *"rischi di corruzione"* e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;
2. 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);
3. ponderazione del rischio: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla *"ponderazione"* che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico *"livello di rischio"* (valore della probabilità per valore dell'impatto);
4. trattamento: il processo di *"gestione del rischio"* si conclude con il *"trattamento"*, che consiste nell'individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.

Dando per confermato l'impianto del PNA 2013, l'ANAC ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione in sede di aggiornamento 2015: esse devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario individuare i soggetti attuatori, le modalità di attuazione, di monitoraggio e i relativi termini.

L'ANAC, inoltre, rammenta che *"alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno"*.

## PARTE I – ANALISI DEL CONTESTO

L'analisi del contesto, in generale, è finalizzata ad ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione o dell'Ente per via della 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.

### ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

Per una compiuta analisi del contesto esterno sono considerate sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'Amministrazione, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

Ai fini dell'analisi di contesto, il RPC, come da determinazione n. 12/2015 Anac, si avvale 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 (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.). Ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 comma 6 della Legge n. 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire un supporto tecnico anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali.

Secondo quanto si evince anche dalle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito del Senato della Repubblica Italiana<sup>1</sup> **la regione Lombardia è caratterizzata dalla presenza, ormai radicata da tempo, di proiezioni logistiche ed operative della criminalità organizzata di stampo mafioso, nelle sue varie accezioni "territoriali" di provenienza con le quali viene definita.**

Invero nella Regione di riferimento insistono anche altri e vari fenomeni criminali di sicura rilevanza, quali i reati predatori (furti in abitazione e rapine), il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti, l'alterazione della lecita concorrenza mediante la commercializzazione di merci contraffatte, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, ma ai fini dell'analisi del contesto esterno per il presente piano di prevenzione della corruzione è di molto più rilevante segnalare **il costante sviluppo dell'interesse economico della criminalità organizzata, con le proprie attività delinquenti, nei settori dell'economia legale, nella quale rientra in primis l'attività della Pubblica Amministrazione locale, nella sua generalità di funzioni amministrative e di servizi erogati alla cittadinanza.**

Si ritiene infine doveroso osservare che, in ogni caso, nel territorio di riferimento, alcuni atti intimidatori di cui è stata data notizia dai *mass media* e con precipuo riferimento a quelli commessi in pregiudizio dei pubblici amministratori e funzionari, possono essere sostanzialmente ascrivibili ad una distorta interpretazione dei diritti del cittadino ed in particolare ad un'impropria rappresentazione delle prerogative e delle attribuzioni dei gestori della *"cosa pubblica"* che fungono da presupposto soggettivo per il compimento di tali spregevoli condotte.

<sup>1</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/322092.pdf>

## ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto interno ha ad oggetto gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa, che influenzano la sensibilità della struttura al rischio di corruzione.

Il processo di trasformazione e di riorganizzazione degli enti locali operato negli ultimi anni ha messo in evidenza l'esigenza di massima flessibilità nel poter determinare ed individuare nuovi profili professionali che risultino idonei e funzionali all'esercizio dell'azione amministrativa. Ad oggi, il divario creatosi tra tipologia e numero di posizioni di lavoro idealmente necessarie per garantire soddisfacenti livelli di funzionalità del sistema amministrativo e posizioni concretamente istituite e/o istituibili, in applicazione delle norme vigenti, non appare colmabile, per la ragione decisiva che le variazioni strutturali sia qualitative (tipologia di posizioni di lavoro) che quantitative (numero di persone necessarie per ogni posizione), incontrano come limite una situazione strutturale di risorse decrescenti ed in maniera opposta di vincoli alla spesa pubblica sempre più stringenti.

Per quanto in conoscenza dello scrivente Responsabile della prevenzione della corruzione, in considerazione dei dati relativi agli organi di indirizzo, alla struttura organizzativa, ruoli e responsabilità, cultura organizzativa (con particolare riferimento alla cultura dell'etica), ai sistemi e ai flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali) e relazioni interne ed esterne, allo stato, il Comune di Porlezza non riscontra presenza di fenomeni di corruzione e di cattiva gestione che sono stati rilevati da sentenze o segnalazioni qualificate; non sono state irrogate condanne penali di amministratori, responsabili e dipendenti, non vi sono procedimenti penali in corso a carico di amministratori, responsabili e dipendenti.

Oltre a quanto sopra, si segnala che non vi sono condanne per maturazione di responsabilità civile irrogate all'ente né sono state comminate condanne per responsabilità contabile di amministratori, responsabili del servizio e dipendenti, né vi sono procedimenti per responsabilità contabile in corso a carico di amministratori, responsabili e dipendenti.

Ad oggi non vi sono segnalazioni di illegittimità pervenute da parte dei dipendenti, segnalazioni di illegittimità pervenute da parte di amministratori, segnalazioni di illegittimità pervenute da parte di cittadini e/o associazioni e dunque anomalie significative degne di essere menzionate nell'analisi del contesto interno ai fini del presente piano.

Sulla base di tale positiva analisi, nonché della mancanza di risorse umane in organico, si ritiene che il sovraccarico di adempimenti e di atti relativi alle misure anticorruzione, rischi di innescare, al contrario, inadempienze incolpevoli e contraddittorietà nell'azione amministrativa che, pur non degenerando necessariamente in fenomeni di malaffare, possono ingenerare comunque confusione, irregolarità ed alimentare sospetti nella pubblica opinione.

Per evitare di sovraccaricare l'Ente e soprattutto i suoi operatori di adempimenti ridondanti lo scrivente ha inteso proporre un piano orientato prevalentemente sulla semplificazione, con la previsione di alcune misure di base, essenziali e sintetiche.

Quanto sopra non deve far ritenere che si sia voluto escludere la previsione di misure specifiche rapportate alle esigenze dell'amministrazione interessata, anzi: **in una organizzazione amministrativa con le caratteristiche del Comune di Porlezza, infatti, prevalgono inevitabilmente i rapporti immediatamente personali su quelli formalizzati. In definitiva il rischio di corruzione presente è di natura sociale, così come**

**l'azione di controllo è, normalmente, di impatto immediato, per cui ogni anomalia o favoritismo appare più facilmente rilevabile: in tale contesto il RPC svolge un ruolo di costante richiamo e di assidua interrelazione con i funzionari agenti, richiamandoli immediatamente al rispetto delle norme ed all'osservanza dei doveri d'ufficio, in un'ottica di controllo sostanziale e preventivo in luogo di un meno efficace controllo formale e successivo.**

## PARTE II – IL PROCESSO DI ADOZIONE DEL PIANO, I SOGGETTI E LE MISURE DI PREVENZIONE

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione:

- definisce le misure per la prevenzione della corruzione, in particolare per le attività a più elevato rischio di corruzione;
- disciplina le regole di attuazione e di controllo dei protocolli di legalità o di integrità;
- indica le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione del responsabile del servizio e del personale;
- detta i criteri per la integrazione delle azioni per la prevenzione della corruzione con i controlli interni ed il piano delle performance;
- detta le regole ed i vincoli organizzativi necessari per dare attuazione alle disposizioni dettate in materia di trasparenza.

### Il processo di adozione del piano

La proposta di piano triennale per la prevenzione della corruzione (di seguito PTPC) è stata elaborata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, per la individuazione delle aree a più elevato rischio di corruzione.

La richiesta di segnalazione di proposte da parte dei dipendenti, utenti, organizzazioni sindacali e chiunque ne fosse interessato, utili alla redazione dell'aggiornamento del Piano, è stata pubblicata sul sito internet del Comune dal 10.01.2017 e con scadenza al 21.01.2017. Non sono pervenute segnalazioni o proposte.

Copia del PTPC, unitamente a quelli precedenti, viene pubblicata sul sito internet dell'ente.

Copia del PTPC viene trasmessa ai dipendenti in servizio.

### I soggetti della prevenzione: ruolo e responsabilità

In armonia con le prescrizioni contenute nel Piano triennale 2016-2018, in questa fase di aggiornamento, si prevede l'ampliamento della partecipazione alla prevenzione, mediante il coinvolgimento, sia di tutti i dipendenti comunali, sia agli Organi di indirizzo politico. In particolare, nel prosieguo verranno descritti i ruoli e le responsabilità dei soggetti della prevenzione alla corruzione.

#### ***Il Responsabile della prevenzione della corruzione***

Il Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Porlezza è il Segretario Comunale dell'ente, individuato con decreto sindacale, il quale esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente Piano in via esclusiva. Il Responsabile della prevenzione della corruzione, in particolare:

- avvia il processo di condivisione dell'analisi sui rischi di corruzione;
- predispone il PTPC e lo sottopone all'esame della Giunta comunale;
- organizza l'attività di formazione;
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano triennale di prevenzione della corruzione;
- propone la modifica del piano, 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 Responsabile competente, verifica la possibilità di effettuare la rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- pubblica sul sito web dell'amministrazione la relazione recante i risultati dell'attività svolta;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, il Responsabile riferisce sull'attività svolta;
- riceve le segnalazioni di possibili atti corruttivi da parte dei dipendenti e/o di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente Piano.

#### ***La Giunta comunale***

- adotta, con deliberazione, il Piano di prevenzione della corruzione;
- definisce gli obiettivi di *performance* collegati alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza amministrativa;

#### ***I Responsabili dei servizi***

- promuovono l'attività di prevenzione tra i propri collaboratori;
- partecipano attivamente all'analisi dei rischi;
- propongono le misure di prevenzione relative ai processi di competenza;
- assicurano l'attuazione delle misure nei processi di competenza dei dipendenti;
- partecipano alla fase di valutazione del rischio;
- assicurano il rispetto delle misure di prevenzione;
- garantiscono il rispetto dei comportamenti previsti nel Codice di comportamento;
- partecipano alla formazione e alle iniziative di aggiornamento.

I Responsabili del Servizio inoltre, così come tutti i dipendenti, devono astenersi dall' adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endo-procedimentali e provvedimenti finali, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e del DPR n. 62/2013, in caso di conflitto di interessi, anche potenziale, segnalando tempestivamente (per i dipendenti al proprio Responsabile e per i Responsabili del Servizio al Responsabile della prevenzione della corruzione), ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

I Responsabili del Servizio sono tenuti, inoltre, ad informare tempestivamente il Responsabile della prevenzione della corruzione in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali e di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al Responsabile, le azioni correttive.

Gli esiti delle attività e dei controlli di cui sopra sono trasmessi al responsabile per la prevenzione della corruzione. I processi e le attività previsti dal presente Piano triennale sono inseriti negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e indicatori.

#### ***Tutti i dipendenti dell'Amministrazione***

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della L. n. 190/2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile del Servizio o al RPC;
- segnalano casi di personale conflitto di interessi.

#### ***Il Nucleo di valutazione***

Il Nucleo di Valutazione del Comune di Porlezza verifica la corretta applicazione del presente piano di prevenzione della corruzione da parte dei Responsabili del Servizio.

La corresponsione della retribuzione di risultato ai Responsabili del Servizio, con riferimento alle rispettive competenze, è direttamente e proporzionalmente collegata alla attuazione del piano triennale della prevenzione della corruzione dell'anno di riferimento.

Il Nucleo, in particolare:

- collabora con l'Amministrazione nella definizione degli obiettivi di *performance*;
- verifica la coerenza degli obiettivi di performance con le prescrizioni in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza amministrativa;
- supporta il Responsabile della prevenzione nell'attività di monitoraggio.

#### ***I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione***

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- segnalano le situazioni di illecito.

### Individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione

Le attività a più elevato rischio di corruzione sono individuate tra quelle indicate dalla Legge n. 190/2012, contenute nelle indicazioni fornite dall'ANAC, nonché quelle indicate dall'Ente.

Esse sono le seguenti:

1	Autorizzazioni
2	Concessioni
3	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 DLgs n. 50/2016, ad eccezione della adesione a convenzioni Consip
4	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati
5	Indennizzi e rimborsi
6	Concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera
7	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
8	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

9	Incarichi e nomine
10	Affari legali e contenzioso
11	Smaltimento dei rifiuti
12	Pianificazione urbanistica
13	Affidamento incarichi
14	Custodia ed utilizzo di beni ed attrezzature
15	Autorizzazioni allo svolgimento di attività da parte dei dipendenti
16	Riduzione e/o esenzione dal pagamento di canoni, tariffe, tributi etc

AI FINI DEL PRESENTE PIANO, LE AREE DI RISCHIO SONO STATE INDIVIDUATE FACENDO RIFERIMENTO ALLA FUNZIONE / SERVIZIO SVOLTA IN CONCRETO (C.D. *COMPETENZA FUNZIONALE*), PERTANTO, PER L'INDIVIDUAZIONE DELL'UFFICIO RELATIVO ALLA DESCRIZIONE DELL'AREA DI RISCHIO SI DOVRA' AVERE COME RIFERIMENTO L'EFFETTIVA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'ENTE, COME DESUMIBILE DAL REGOLAMENTO SULL'ORDINAMENTO GENERALE DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI DEL COMUNE NONCHE' DA TUTTI GLI ALTRI EVENTUALI ATTI DI NATURA ORGANIZZATIVA DELL'ENTE POSTI IN ESSERE DALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE.

## **Individuazione dei rischi**

Non tutte le aree di attività amministrativa vengono analizzate ai fini dell'individuazione e valutazione del rischio corruttivo e del relativo trattamento, in quanto il necessario approfondimento della materia deve essere comunque reso compatibile con la situazione concreta in cui si trova l'Ente, che rispetto ad una P.A. "centrale" sconta ridotte dimensioni organizzative e la assoluta mancanza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento di una scientifica analisi organizzativa. Invero, anche una auto-analisi organizzativa sarebbe priva di rilevanza, in quanto sarebbe pressoché impossibile poter confrontare e confutare gli eventuali risultati per bonificarli dall'endemico, a volte fisiologico, a volte patologico, grado di autoreferenzialità di una siffatta auto-esaminazione da parte del personale interessato.

Per quanto sopra esposto, come suggerito dalla medesima Autorità anticorruzione, si procederà alla mappatura generalizzata dei propri processi distribuendola in due annualità (2017 e 2018).

Allo scopo di valorizzare l'azione di prevenzione si riportano l'insieme delle attività coordinate, dirette alla gestione del rischio, da coordinare e vigilare nel funzionamento dell'Ente, con l'intento di prevenire possibili situazioni che ne compromettano l'integrità.

Vengono pertanto individuati i seguenti rischi:

- 1. negligenza nella verifica dei presupposti e dei requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti;**
- 2. inosservanza delle regole a garanzia della trasparenza e imparzialità della selezione;**
- 3. motivazione generica e tautologica sulla verifica dei presupposti per l'adozione di scelte discrezionali;**
- 4. uso distorto e manipolato della discrezionalità, ivi compresa la stima dei contratti;**
- 5. irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, etc.;**
- 6. previsione di requisiti personalizzati e/o di clausole contrattuali atte a favorire o disincentivare;**
- 7. illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione – cessione indebita ai privati o amministratori – violazione del segreto d'ufficio;**
- 8. abuso di procedimenti proroga – rinnovo – revoca – variante;**
- 9. quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati;**
- 10. quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione;**
- 11. alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti;**
- 12. mancata segnalazione di accordi collusivi;**
- 13. utilizzo fraudolento ed illecito di beni comunali**

## Trattamento del rischio e misure di prevenzione

La mappatura e il trattamento del rischio si presentano come attività particolarmente complesse, soprattutto a causa della carenza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa. Si evidenzia la difficoltà di indirizzo dell'apparato amministrativo verso rinnovati obiettivi strategici; le spinte al cambiamento, infatti, hanno sino ad ora restituito criticità ricorrenti, quali, a mero titolo di esempio, la staticità (confusa con un erroneo concetto di "certezza" soggettiva) in modelli organizzativi percepiti come "tradizionali" da cui consegue la difficoltà di adattamento alle leve gestionali legittimamente disponibili agli organi di indirizzo e controllo dell'Ente.

Al fine di garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione si prevedono pertanto le misure sotto indicate:

- **Misure di controllo generali:** attengono all'attività di verifica riguardo il rispetto di determinate prescrizioni normative o procedurali;
- **Misure di trasparenza:** riguardano il rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza amministrativa;
- **Misure di tipo normativo:** misure che prevedono l'adozione di specifici atti normativi, per es. regolamenti, che indichino con precisione e senza discrezionalità i procedimenti a più alto rischio di corruzione;
- **Misure di organizzazione:** gli interventi che attengono alle procedure o all'assegnazione di compiti o alla rotazione degli incarichi, qualora possibile;
- **Misure di pianificazione:** prescrizione di specifiche attività con cadenze e modalità predefinite, qualora possibile;
- **Verifica conflitto di interessi:** attività specificamente finalizzate al monitoraggio dei rapporti tra i dipendenti e i destinatari dell'azione amministrativa;
- **Misure di formazione e aggiornamento:** attività formative o di aggiornamento del personale;
- **Misure di coinvolgimento:** azioni finalizzate alla estensione della partecipazione e alla condivisione, laddove possibile, delle scelte da adottare.

Oltre alle specifiche misure indicate sopra, si individuano, in via generale, per il triennio 2017-2019, le seguenti attività finalizzate a contrastare il rischio di corruzione nei settori sopra richiamati.

1. **Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni:** al fine della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale, tutti i procedimenti concernenti le attività ad alto rischio di corruzione devono essere conclusi con provvedimenti espressi, assunti nella forma della determinazione amministrativa, ovvero nelle altre forme di legge (autorizzazioni, concessioni etc), salvo i casi in cui sia prevista la deliberazione di G.M. o di C.C.

I provvedimenti conclusivi devono riportare la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti, anche interni, per addivenire alla decisione finale.

Devono essere sempre motivati con precisione, chiarezza e completezza, devono essere redatti con stile il più possibile semplice e diretto per consentire a chiunque di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti medesimi.

Ogni Responsabile di Servizio provvede a rendere pubblici, mediante il sito web dell'ente, anche nell'apposita sezione inclusa in Amministrazione Trasparente, i dati informativi relativi ai procedimenti di propria competenza: ciò al fine di consentire il controllo generalizzato sulle modalità e i tempi procedurali.

L'ordine di trattazione dei procedimenti, ad istanza di parte, è quello cronologico, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti.

Per i procedimenti d'ufficio si segue l'ordine imposto da scadenze e priorità stabilite da leggi, regolamenti, atti deliberativi, programmi, circolari, direttive, etc.

Infine, sul Responsabile del Servizio incombe l'obbligo di astenersi dall'adozione di pareri, di valutazioni tecniche, di atti endoprocedimentali e del provvedimento finale nel caso in cui si trovi in situazioni nelle quali vi sia conflitto d'interessi anche potenziale.

2. **Meccanismi di controllo delle decisioni:** ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'Amministrazione, per le attività a più elevato rischio, i provvedimenti conclusivi dei procedimenti sono pubblicati all'Albo Pretorio on line, raccolti nelle specifiche sezioni del sito web dell'Ente, in attuazione al D.Lgs. n. 33/2013, e resi disponibili per chiunque a tempo indeterminato, salve le cautele necessarie per la tutela dei dati personali.
3. **Obblighi di informazione nei confronti del Responsabile dell'anticorruzione:** I Responsabili dei Servizi comunicano tempestivamente al Responsabile della prevenzione della corruzione, qualsiasi notizia relativa ad eventuali rischi di corruzione, nonché i nominativi dei dipendenti assegnati al proprio settore cui siano demandate attività istruttorie nell'ambito di quelle attività individuate a rischio.

Tale comunicazione è effettuata anche ai fini dell'individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione.

I Responsabili dei Servizi informano i dipendenti assegnati a tali attività nell'ambito della struttura di competenza ed impartiscono loro le relative istruzioni operative al fine di assicurare il monitoraggio ed il feedback costante sulle attività.

Inoltre, i Responsabili dei servizi dovranno intervenire tempestivamente per l'eliminazione delle eventuali anomalie riscontrate e, qualora le misure correttive non rientrino nella sua competenza normativa ed esclusiva, dovranno informare tempestivamente il Responsabile della prevenzione della corruzione, proponendogli le azioni correttive da adottare.

#### 4. *Misure di prevenzione riguardanti tutto il personale*

Ai sensi dell'art. 35-bis del D.lgs. 165/2001, così come introdotto dall'art. 1, comma 46 della L. 190/2012, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

- non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- 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;
- non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.
- Il dipendente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, è tenuto a comunicare – non appena ne viene a conoscenza - al Responsabile della prevenzione della corruzione, di essere stato sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero a procedimento penale per reati di previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.
- Ai sensi dell'art. 6-bis della L. n. 241/90, così come introdotto dall'art.1, comma 41, della L. n. 190/2012, 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, ai loro superiori gerarchici.

Restano ferme le disposizioni previste dal D.Lgs. n. 165/2001 in merito alle incompatibilità dei dipendenti pubblici, e in particolare l'articolo 53, comma 1 bis, relativo al divieto di conferimento di incarichi di direzione di strutture organizzative deputate alla gestione del personale (cioè competenti in materia di reclutamento, trattamento e sviluppo delle risorse umane) a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici ovvero in movimenti sindacali oppure che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.

Ai sensi dell'articolo 53, comma 3 bis, del D.Lgs. n. 165/2001 è altresì vietato ai dipendenti comunali svolgere anche a titolo gratuito i seguenti incarichi di collaborazione e consulenza:

- attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti ai quali abbiano, nel biennio precedente, aggiudicato ovvero concorso ad aggiudicare, per conto dell'Ente, appalti di lavori, forniture o servizi;
- attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti con i quali l'Ente ha in corso di definizione qualsiasi controversia civile, amministrativa o tributaria;
- attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti pubblici o privati con i quali l'Ente ha instaurato, o è in procinto di instaurare, un rapporto di partenariato.

## Misure di prevenzione ulteriori e specifiche

### 1. Monitoraggi

I Responsabili dei servizi trasmettono con cadenza annuale, entro la fine del mese di dicembre, al Responsabile per la prevenzione della corruzione le informazioni sull'andamento delle attività a più elevato rischio di corruzione, segnalando le eventuali criticità ed avanzando proposte operative. Di tali informazioni il Responsabile per la prevenzione della corruzione tiene conto nella adozione del proprio rapporto annuale. In tale ambito possono essere compresi tra gli altri gli esiti del monitoraggio sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, sulla rotazione del personale, sui rapporti che intercorrono tra i soggetti che per conto dell'ente assumono le decisioni sulle attività a rilevanza esterna, con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi, etc. ed i beneficiari delle stesse, sulle attività svolte per conto di privati da dipendenti che cessano dal servizio, sulle autorizzazioni rilasciate ai dipendenti per lo svolgimento di attività ulteriori, sull'applicazione del codice di comportamento.

### 2. Procedure per la selezione e formazione del personale

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, compatibilmente con i tempi di attivazione dei percorsi formativi da parte dei soggetti istituzionalmente preposti alla formazione del personale degli Enti locali e fatta salva ogni specifica indicazione che in merito perverrà, sulla base delle intese ex art.1 comma 60 della Lg. 190/2012, definisce apposito programma annuale di formazione sulle materie di cui al presente documento ed, in generale, sui temi dell'etica e della legalità. Il programma di formazione coinvolgerà:

- i Responsabili dei servizi;
- il personale destinato ad operare nei settori a rischio.

Il bilancio di previsione annuale deve prevedere, in sede di previsione oppure in sede di variazione, gli opportuni interventi di spesa finalizzati a garantire la formazione di cui al presente documento. Saranno previste iniziative interne di informazione e di *feedback* gestionale sull'andamento delle attività di cui al presente documento, anche direttamente curate dal responsabile della prevenzione della corruzione. La partecipazione al piano di formazione da parte del personale selezionato rappresenta un'attività obbligatoria.

### 3. Rotazione degli incarichi

In relazione alle caratteristiche organizzative e dimensionali delle stesse, i Responsabili dei servizi, previa verifica della possibilità di individuare figure professionali fungibili, favoriscono la rotazione dei dipendenti assegnati alle attività con più elevato rischio di corruzione e riferiscono in merito al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione verifica, di concerto con il Sindaco, la possibilità di attuare la rotazione nell'ambito di detti incarichi, con riferimento ai Settori nei quali è più elevato il rischio di corruzione, compatibilmente con la specifica professionalità richiesta per i medesimi, assicurandone, comunque, la continuità dell'azione amministrativa.

Premesso quanto sopra, è tuttavia necessario rilevare che, date le esigue dimensioni dell'Ente e la carenza di personale in organico, non risulta possibile assicurare la realizzazione della rotazione del personale operante, pena la compromissione del buon andamento dell'azione amministrativa.

Alla luce di quanto sopra, l'Amministrazione - in ragione delle ridotte dimensioni dell'ente e del numero limitato di personale operante al suo interno ed in virtù della normativa cogente ed imperativa in materia di riduzione della spesa del personale, che non consente di attuare ulteriori provvedimenti organizzativi in materia - ritiene che la rotazione del personale causerebbe manifesta inefficienza e sicura inefficacia dell'azione amministrativa al punto tale da precludere di fatto la possibilità di esercitare le funzioni istituzionali e fondamentali dell'ente con l'impossibilità di erogare i relativi servizi ai cittadini. L'amministrazione, pertanto, si impegna a porre in essere una azione amministrativa in via programmatica adatta a dare concretezza anche ai criteri di rotazione del personale, come previsti nel p.n.a. solo e qualora ciò sia concretamente possibile anche in relazione al quadro normativo di riferimento in materia e in ogni caso il Segretario Comunale, nella relazione annuale sull'attività anticorruzione svolta, dovrà motivare dell'avvenuta o mancata applicazione del criterio di rotazione del personale.

#### **4. Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Porlezza**

Il codice di comportamento è uno strumento per l'attuazione di buone pratiche di condotta, un punto di riferimento ed una guida per chi lavora nella P.A. Molto spesso si pensa che il modo più efficace per raggiungere l'obiettivo della massimizzazione dell'utilità per il cittadino sia quello di mettere in campo pratiche repressive, sottovalutando quindi l'importanza degli effetti positivi che possono essere generati da una responsabilità sociale diffusa.

A tutto il personale del Comune, indipendentemente dalla categoria e dal profilo professionale, si applica il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" approvato con D.P.R. n. 62/2013. In particolare, inoltre, si applica il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Porlezza, approvato con Delibera Giuntale n. 154 del 16.12.2013, esecutiva.

## 5. Controlli sugli atti

In materia di controllo, al fine di prevenire la corruzione, un ruolo importante è dato dal controllo amministrativo e contabile, sia nella fase preventiva che successiva di formazione dei provvedimenti.

Come dispone l'art. 147-bis del TUEL l'istituto in parola è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni Responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, e nella fase successiva mediante l'applicazione del Regolamento per la disciplina del sistema integrato dei controlli interni successivi di cui si è dotato l'Ente.

Una ulteriore misura di prevenzione del rischio di corruzione, in sede di controllo sugli atti, è affidata al Segretario Comunale, contestualmente all'esercizio della propria funzione di "*consulenza giuridica ed amministrativa agli organi dell'Ente*" (cfr. art. 97 Tuel), laddove egli procede ad un controllo preventivo e generalizzato sulle proposte di deliberazione della Giunta Comunale e del Consiglio Comunale ed i cui rilievi, compresi quelli inerenti la difficoltà nell'operare tale funzione, sono utili sia alla verifica della buona azione amministrativa sia quale misura di prevenzione del rischio di corruzione.

## 6. Collegamento del presente piano con la *performance* organizzativa e individuale

Al fine di garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione, facilitare il monitoraggio della giusta applicazione delle misure e sensibilizzare in maniera più incisiva gli uffici comunali, accogliendo di buon grado quanto evidenziato dall'Anac sulla necessità di un collegamento sostanziale tra il presente Piano e il Piano della performance organizzativa e individuale, il RPC proporrà all'Organo politico preposto all'approvazione degli obiettivi annuali e al Nucleo di Valutazione, l'individuazione del seguente obiettivo di *performance* per ciascuna delle tre Aree:

- definizione di un elenco completo di tutti i processi organizzativi, con relativa descrizione ed individuazione delle responsabilità e delle articolazioni organizzative che intervengono. Per ciascun processo dovranno risultare: l'indicazione dell'origine del processo (input); l'indicazione del risultato atteso (output); l'indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato; le fasi; i tempi, i vincoli, le risorse, le interrelazioni tra i processi. Tale obiettivo dovrà coinvolgere tutto il personale dipendente afferente ciascuna area avrà durata biennale.

L'obiettivo ultimo è che tutta l'attività svolta nell'ente venga analizzata, al fine di individuare le aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

## 7. Protocollo di legalità

Nella stessa direzione di cui al presente Piano, i protocolli di legalità costituiscono oggi utili strumenti pattizi per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, anche nei territori dove il fenomeno non è particolarmente radicato, riducendo, inoltre, possibili atti di corruzione.

I protocolli sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTG, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica), utili a rafforzare i vincoli previsti dalla norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai c.d. "subcontratti".

I vantaggi di poter fruire di uno strumento di consenso, fin dal momento iniziale, consente a tutti i soggetti (privati e pubblici) di poter lealmente confrontarsi con eventuali fenomeni di tentativi di infiltrazione criminale organizzata.

L'art. 1 comma 17 della L. n. 190/2012 recita: *"Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara."* La Determinazione n. 4/2012 dell'AVCP (oggi ANAC) chiarisce 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"*.

## 8. Tutela del whistleblower

Le misure di tutela del dipendente che segnala condotte illecite, previste nel nuovo articolo 54 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 sono espressamente ricondotte, alle misure finalizzate alla prevenzione della corruzione.

Ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001, così come introdotto dall'art. 1, comma 51, della Legge n. 190/2012, fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può 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. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente

indispensabile per la difesa dell'incolpato. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Per quanto concerne le principali misure di carattere organizzativo e tecnologico necessarie per una efficace gestione delle segnalazioni, non disponendo di apposito sistema informatico di supporto, il procedimento sarà realizzato in maniera tale da garantire adeguate misure di sicurezza delle informazioni.

A regime, la procedura di gestione delle segnalazioni di *whistleblower*, sarà dunque articolata secondo i seguenti, precisi passaggi:

- il segnalante informa il RPC con comunicazione scritta e riservata (unitamente agli eventuali documenti allegati);
- ad esito dell'inoltro della segnalazione, il segnalante riceve tempestivo riscontro da parte del RPC;
- il segnalante può monitorare lo stato di avanzamento dell'istruttoria rivolgendosi al RPC;
- il Responsabile della prevenzione della corruzione, che eventualmente può avvalersi di un gruppo di lavoro *ad hoc*, prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione con l'adozione delle necessarie cautele;
- sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione (con l'eventuale componente del gruppo di lavoro designato) può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati.

L'attuazione della sopra descritta procedura di gestione delle segnalazioni, finalizzata alla più efficace tutela del soggetto segnalante, vista la sua complessità, si svolgerà in più fasi. Nell'attuale fase transitoria, i primi due passaggi della procedura, relativi alla trasmissione della segnalazione al soggetto responsabile dell'istruttoria, ossia al Responsabile della prevenzione della corruzione, non essendo ancora informatizzati, si svolgono utilizzando un canale di protocollazione riservato e specificamente dedicato a tali segnalazioni, gestito direttamente e personalmente dal RPC.

#### **9. Regolamento per la disciplina degli incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali**

Quale ulteriore misura di prevenzione, si propone, in medesima data, alla Giunta Comunale, l'adozione del **REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA DEGLI INCARICHI EXTRA ISTITUZIONALI DEI DIPENDENTI COMUNALI** affinché divenga parte integrante e sostanziale del presente Piano e al quale si rinvia per il contenuto.

Quanto sopra poiché il D. Lgs. n. 39/2013 recante "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*" ha disciplinato:

- Particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali/funzionari responsabili di posizione organizzativa in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali/funzionari responsabili di posizione organizzativa;
- ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali/funzionari responsabili di posizione organizzativa per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

In particolare, i Capi III e IV del D. Lgs. n. 39/2013 regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

L'Ente è tenuto a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del d.lgs. n. 39 del 2013.

**L'accertamento di quanto sopra, avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del DPR. n. 445/2000 pubblicata anche sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013).**

La dichiarazione è condizione per l'acquisizione di efficacia dell'incarico: se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione procedente si astiene dal conferire l'incarico e provvedono a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto. Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del già citato D. Lgs. n. 39/2013, mentre, ai sensi e per gli effetti del successivo art. 18, a carico di coloro che hanno conferito i suddetti incarichi dichiarati nulli sono applicate le previste sanzioni. I Capi V e VI sempre del D. Lgs. n. 39/2013, inoltre, disciplinano le ipotesi di incompatibilità specifiche. A differenza che nel caso di inconferibilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

Se si riscontra nel corso del rapporto una situazione di incompatibilità, il responsabile della prevenzione deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39).

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento.

Anche per l'incompatibilità, l'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione.

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella Legge n. 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"*.

Il *"Freedom of Information Act"* del 2016 (D.Lgs. n. 97/2016) ha modificato in parte la legge *"anticorruzione"* e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del c.d. *"decreto trasparenza"*.

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

Nella versione originale il decreto n. 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la *"trasparenza della PA"* (l'azione era dell'amministrazione), mentre il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del *"cittadino"* e del suo diritto di accesso civico (l'azione è del cittadino).

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

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

In ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge n. 190/2012.

L'articolo 1 del d.lgs. n. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. n. 97/2016 (*Foia*) prevede:

*"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."*

Secondo l'ANAC *"la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione"*.

Nel PNA 2016, l'Autorità ricorda che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC. In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una *"apposita sezione"*.

Questa sezione (*id est*, parte terza) contiene dunque le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di *"rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti"*.

Il decreto n. 97/2016 persegue tra l'altro *"l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni"*.

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'articolo 3 del decreto n. 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte *"prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti"*, nonché per ordini e collegi professionali.

#### L'Accesso Civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 33/2013 che dispone che all'obbligo di pubblicare - nella sezione del sito internet istituzionale, denominata *"amministrazione trasparente"* - documenti, informazioni e dati, corrisponde *"il diritto di chiunque"* di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso in cui la pubblicazione medesima sia stata omessa.

Prima della novella legislativa di cui si dirà nel prosieguo, la richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla. L'amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto e contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure doveva indicare il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al *titolare del potere sostitutivo* (articolo 2, comma 9-bis, Legge n. 241/1990).

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di *"accedere"* ai documenti, ai dati ed alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del decreto legislativo 33/2013.

Il Decreto Legislativo n. 97/2016 ha confermato l'istituto.

Il comma 1 del rinnovato articolo 5 prevede:

*“L’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”.*

Invero, il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia l’istituto di cui in parola:

*“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013, ndr)”.*

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal decreto legislativo 33/2013, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l’accesso civico ad ogni altro dato e documento (*“ulteriore”*) rispetto a quelli da pubblicare in *“amministrazione trasparente”*.

In buona sostanza, l’accesso civico, ora definito *“potenziato”* investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni ed incontra quale unico limite *“la tutela di interessi giuridicamente rilevanti”* e non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: **spetta a chiunque**.

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma non richiede motivazione alcuna.

L’istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

1. all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all’ufficio relazioni con il pubblico;
3. ad altro ufficio indicato dall’amministrazione nella sezione *“Amministrazione trasparente”*.

Qualora la domanda abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente, è indirizzata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Fatto salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall’amministrazione *“per la riproduzione su supporti materiali”*, il rilascio di dati o documenti, in formato elettronico o cartaceo, in esecuzione dell’accesso civico è **gratuito**.

## La trasparenza e le gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di *"Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"* (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

L'articolo 29, recante *"Principi in materia di trasparenza"*, dispone:

*"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*

*Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell' articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.*

*E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione".*

Oltre a quanto sopra, si rammenta che il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, dispone che per ogni 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, infine, trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

#### **Il 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 è una variabile meritevole di monitoraggio per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione ed infatti 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"*.

Il rispetto dei termini procedurali è vigilato dal *"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 D.L. n. 5/2012 convertito dalla Legge n. 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 a quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario *ad acta*.

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*”. Il titolare *dal potere sostitutivo* è, dunque, il Segretario Comunale.

\*\*\*

**LA RESPONSABILITA' DEI DIPENDENTI PER VIOLAZIONE DELLE PRESENTI MISURE DI PREVENZIONE**

In conclusione, si ritiene doveroso precisare che le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione trasfuse nel presente P.T.P.C.T.I. devono essere rispettate da tutti i dipendenti.

L'articolo 1, comma 14, della legge n. 190 del 2012 dispone infatti che “**La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare**”.

