

COMUNE DI NIBIONNO (LC)

Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018/2020

SEZIONE I

Approvato con deliberazione di G.C. n. 11 del 31.01.2018

PREMESSE

1. Introduzione

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190 nota ,anche, come “*legge anticorruzione*” o “*legge Severino*”, che reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*.

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

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 (*corruzione per l’esercizio della funzione*) , 319 (*corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio*) e 319-ter (*corruzione in atti giudiziari*) del Codice penale.

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*.

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 Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 l’ANAC ha confermato la nozione di corruzione in senso ampio: *“Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la “maladministration”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse”*.

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. Ad oggi i destinatari della legge 190 sono:

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 e per la trasparenza (RPCT)

Per questo ente, Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza è stato nominato la dott.ssa Nunziata Maria Campagna, Segretario Comunale, con decreto Sindacale numero 25/2013.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT);
- 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Inoltre, l'articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di "*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*", secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come "*gestore*" delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il *responsabile anticorruzione*.

Il nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, "*di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio*", il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

La norma supera la precedente disposizione che considerava in via prioritaria i "*dirigenti amministrativi di prima fascia*" quali soggetti idonei all'incarico. Ciò nonostante, l'ANAC consiglia "*laddove possibile*" di mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati, l'incarico di responsabile.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, "*di norma*", sul segretario.

Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio" (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

Il PNA 2016 evidenzia l'esigenza che il responsabile abbia "*adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione*", e che sia:

1. dotato della necessaria "*autonomia valutativa*";
2. in una posizione del tutto "*priva di profili di conflitto di interessi*" anche potenziali;
3. di norma, scelto tra i "*dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva*".

Il PNA 2016 (pagina 18) prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorra "*valutare con molta attenzione la*

possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari". In effetti nel Comune di Nibionno il regolamento degli uffici e dei servizi ha disciplinato all' art.19 L'ufficio competente per i procedimenti disciplinari individuandolo nel "I Settore Economico Finanziario e Risorse Umane, Ufficio Personale e controlli interni".

Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *"per assicurare che al responsabile (RPC) siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".*

Inoltre, il decreto 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all'organo di indirizzo e all'OIV *"le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza".*

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 19) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *"il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni".*

Secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 20) è *"altamente auspicabile"* che:

1. il responsabile sia dotato d'una *"struttura organizzativa di supporto adeguata"*, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità *"appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile"*. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione *"potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo"*. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

Purtroppo nei piccoli Comuni è difficile dare attuazione ai suggerimenti dell'Autorità se non bloccando l'attività amministrativa stante la carenza di personale .

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di *"accesso civico"* attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto Foia. Riguardo all'*"accesso civico"*, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di *"riesame"* delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

Il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le *"eventuali misure discriminatorie"* poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola *"revoca"*.

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che *vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.*

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si *"invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso [responsabile] la necessaria collaborazione"*.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un *"dovere di collaborazione"* dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Il PNA 2016 prevede che per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare *“regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva”*, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 97/2016 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare *“di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità”* e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

I dirigenti rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i *“ruoli”* seguenti:

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
2. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del PTPC, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
7. d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: *“(…) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”*;

8. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
9. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
10. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
11. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
13. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "*per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni*" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
15. quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
16. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
17. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)*, il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)* (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
19. può essere designato quale "*gestore*" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

3. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA) che è un atto di indirizzo per le Amministrazioni pubbliche e per i soggetti tenuti all'approvazione del PTPC.

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 ragioni:

1. in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle 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;
2. la determinazione n. 12/2015 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 i responsabili anticorruzione.

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo *Piano nazionale anticorruzione 2016* con la deliberazione numero 831.

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca "*un atto di indirizzo*" al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016, ha 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*".

Pertanto:

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.

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
2. la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina;
3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite *Linee guida* ed alle quali il PNA rinvia;
4. 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*;
5. 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 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive 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*".

Pertanto, riguardo alla "*gestione del rischio*" di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013.

La gestione del rischio 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.

Confermato l'impianto del 2013, l'ANAC ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione in sede di aggiornamento 2015: queste 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*".

L'ultimo aggiornamento al PNA è stato approvato dall'Anac con deliberazione n. 1208 del 22.11.2017. Nel suddetto aggiornamento l'Anac riporta anche gli esiti della valutazione del PTPC 2017/2019 rinvenendo alcune criticità, quali ad esempio:

- non si rilevano in maniera sufficientemente chiara informazioni sul procedimento di approvazione

- del piano;
- non sono precisati i soggetti che coadiuvano il RPCT nella predisposizione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, con relativi compiti e responsabilità;
- non si esplicita l'esistenza di un sistema di monitoraggio;
- manca un coordinamento tra prevenzione della corruzione e piano delle performance;
- è insufficiente l'analisi del contesto esterno ;
- la mappatura dei processi risulta non adeguata in termini di completezza;
- è elevato il numero dei PTPC in cui non sono individuati le cause degli eventi rischiosi;

4. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC)

La legge 190/2012 impone, entro il 31 gennaio, l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC) proposto dal Responsabile anticorruzione e per la trasparenza .

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

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

Negli enti locali, *"il piano è approvato dalla giunta"* (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

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).

Il PNA 2016 raccomanda di *"curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione"*.

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

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

Secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance;
2. il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 *"propone"* che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento *"vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti"*.

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC.

Al riguardo il PNA 2016 (pagina 15) precisa che, *"in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica"*, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in *"Amministrazione trasparente"*, *"Altri contenuti"*, *"Corruzione"*.

I piani e le loro modifiche o aggiornamenti devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

5. 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”*.

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.

In questo ente titolare del potere sostitutivo il Segretario Comunale ai sensi dell’ art.32 del regolamento organizzativo degli uffici e dei servizi.

6. ACCESSO CIVICO e ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

L’istituto dell’accesso civico è stato introdotto dall’articolo 5 del *“decreto trasparenza”* (d.lgs. 33/2013) che, nella sua prima versione, prevedeva che, all’obbligo della pubblica amministrazione di pubblicare in *“amministrazione trasparenza”* i documenti, le informazioni e i dati elencati dal decreto stesso, corrispondesse *“il diritto di chiunque di richiedere i medesimi”*, nel caso in cui ne fosse stata messa la pubblicazione.

Questo tipo di accesso civico, che l’ANAC definisce *“semplice”*, oggi dopo l’approvazione del decreto legislativo 97/2016 (Foia), è normato dal comma 1 dell’articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Il comma 2, del medesimo articolo 5, disciplina una forma diversa di accesso civico che l’ANAC ha definito *“generalizzato”*.

Il comma 2 stabilisce che *“chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”* seppur *“nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti”*.

Lo scopo dell’accesso generalizzato è quello *“di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*.

L’esercizio dell’accesso civico, semplice o generalizzato, *“non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”*. Chiunque può esercitarlo, *“anche indipendentemente dall’essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato”* come precisato dall’ANAC nell’allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle **Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016)** l’Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Come già precisato, il nuovo accesso “*generalizzato*” non ha sostituito l’accesso civico “*semplice*” disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal “*Foia*”.

L’accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e “*costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall’inadempienza*” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

Al contrario, l’accesso generalizzato “*si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all’articolo 5 bis, commi 1 e 2, e dall’altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (articolo 5 bis, comma 3)*”.

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L’ANAC sostiene che l’accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso “*documentale*” di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell’accesso documentale è ben differente da quella dell’accesso generalizzato.

E’ quella di porre “*i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive – che l’ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari*”. Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un “*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso*”.

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l’utilizzo del diritto d’accesso documentale per sottoporre l’amministrazione a un controllo generalizzato, l’accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio “*allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*”.

“*Dunque, l’accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi*” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell’accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire “*un accesso più in profondità a dati pertinenti*”, mentre nel caso dell’accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono “*consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all’operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l’accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni*”.

L’Autorità ribadisce la netta preferenza dell’ordinamento per la trasparenza dell’attività amministrativa:

“*la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni*”. Quindi, prevede “*ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l’accesso generalizzato*”.

L’Autorità, “*considerata la notevole innovatività della disciplina dell’accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso*”, suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all’applicazione del decreto trasparenza l’adozione, “*anche nella forma di un regolamento interno sull’accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione*”.

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell’accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell’accesso civico “*semplice*” connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull’accesso generalizzato.

Riguardo a quest’ultima sezione, l’ANAC consiglia di “*disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato*”. In sostanza, si tratterebbe di: individuare gli uffici

competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l'Autorità, *"al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso"* invita le amministrazioni *"ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative"*. Quindi suggerisce *"la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti"* (ANAC deliberazione 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Questa amministrazione si è dotata del regolamento per la disciplina dell' accesso civico e dell' accesso civico generalizzato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 17.05.2017.

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il *"registro delle richieste di accesso presentate"* da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, *"cd. registro degli accessi"*, che le amministrazioni *"è auspicabile pubblicino sui propri siti"*.

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione.

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in *"amministrazione trasparente"*, *"altri contenuti – accesso civico"*.

Secondo l'ANAC, *"oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività"*.

Questa amministrazione ancora non si è dotata del registro consigliato ma si propone di istituirlo nel corso del 2018.

7. RCPT e RASA

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC. Come si evince dal PNA 2016, occorre considerare, infatti, che ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa. L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Con decreto del Sindaco n. 26 in data 03.12.2013 l'Arch. Elena Molteni è stata nominata quale figura *"responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)"* di questo Comune.

8. OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

Come già evidenziato, un rilievo mosso dall' ANAC a seguito dell' esame dei PTPCT 2017/2019 riguarda la mancata previsione della prevenzione della corruzione quale obiettivo strategico della singola amministrazione e la carenza di collegamento con il piano della performance.

In via preliminare, pertanto, si può anticipare che l' obiettivo strategico della prevenzione della corruzione verrà formalizzato nel PEG con l' individuazione di obiettivi operativi, taluni dei quali sono stati già enunciati nelle premesse (ad esempio l' istituzione del registro degli accessi), atti a creare un contesto sfavorevole non solo al verificarsi di eventi corruttivi ma anche ad una *"maladministration"*, intesa come assunzione di decisioni che deviano dalla cura dell'interesse pubblico pregiudicando l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

PARTE PRIMA

Il presente piano dall' analisi del contesto esterno attraverso cui 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 .

1. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

Relativamente al contesto esterno si è provveduto ad estrapolare dei dati contenuti nella relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" del 2015 , ultima disponibile , trasmessa il 04.01.2017 dal Ministro Minniti alla Presidenza della Camera dei deputati . In essa si attesta quanto già evidenziato nella precedente relazione e cioè che la Lombardia rappresenta la maggiore piazza finanziaria nazionale e si conferma area di preminente interesse per le organizzazioni criminali attratte dalle opportunità di reinvestimento dei proventi da attività illecite in imprese commerciali , immobiliari, edili ed in altri settori quali quelli del movimento terra, dei lavori stradali, dei giochi e delle scommesse, della gestione/smaltimento dei rifiuti, dei servizi e delle bonifiche ambientali, delle società finanziarie, delle cooperative, dei servizi di logistica, delle forniture alimentari ed energetico .

In questa regione, le diverse compagini criminose adeguano i propri strumenti di penetrazione dell'economia legale orientandoli allo sfruttamento delle opportunità offerte dal tessuto socio-economico locale (che contemplano rapporti di reciproca convenienza o di amicizia strumentale, con settori dell'imprenditoria, professionisti e soggetti politicoistituzionali, che per l'organizzazione mafiosa sono il c.d. "capitale sociale"). In sintesi, in Lombardia, si evidenzia la capacità da parte della criminalità (in particolare della 'Ndrangheta ma, in maniera meno significativa, anche di Cosa nostra e Camorra) di inserirsi nel contesto socio-economico, travisandosi di volta in volta dietro la veste del professionista organico o fiancheggiatore dell'organizzazione, dell'amministratore colluso, del funzionario infedele o dell'imprenditore prestanome.

Pertanto, l'azione di contrasto alle organizzazioni criminali si sta orientando verso l'esplorazione di illeciti di natura fiscale o contro la pubblica amministrazione, i quali possono costituire il terreno prodromico a realizzare l'intreccio d'interessi tra criminali, politici, professionisti, appartenenti alle Forze dell'ordine, amministratori ed imprenditori, nei quali la corruzione e, più in generale, i reati contro la P.A., permettono alla criminalità organizzata di espandersi ulteriormente.

L'espressione mafiosa più invasiva e strutturata risulta dunque la 'Ndrangheta, rappresentata da qualificate proiezioni delle più pericolose cosche (reggine e crotonesi, vibonesi e catanzaresi). L'evoluzione delle attività investigative sviluppate sul territorio ha recentemente fatto emergere l'esistenza di ulteriori articolazioni territoriali della 'Ndrangheta, le "locali" di Cermenate e Fino Mornasco in provincia di Como e quella di Calolziocorte nel lecchese, che si sommano alle tante già contrastate in passato.

L'assetto organizzativo della 'Ndrangheta al di fuori della Calabria ha inoltre evidenziato l'esistenza di un organismo sovraordinato di coordinamento denominato "la Lombardia", cui fanno riferimento le diverse "locali" ivi presenti le quali, seppur dotate di una certa autonomia, restano legate alla terra d'origine

Per i sodalizi 'ndranghetisti, un elemento fondamentale alla loro esistenza è insito nel sopra citato "capitale sociale", mentre i legami familiari ed i valori identitari (rituali di affiliazione, fissità dei metodi operativi, suddivisione delle zone di influenza, ecc..) esportati dal proprio territorio d'origine, ne rappresentano un ulteriore importante fattore di coesione ed alimentazione e ne determinano compattezza, impermeabilità e forza.

La 'Ndrangheta lombarda, nel manifestare capacità d'influenza/integrazione con le strutture economiche, amministrative e politiche, attraverso modalità ed investimenti apparentemente legali ed attività in diversi settori produttivi e del terziario, si adopera in operazioni di riciclaggio ed impiego (ed anche nell'esercizio abusivo del credito, reati tributari e bancarotta fraudolenta), senza tralasciare illeciti più tradizionali quali il

narcotraffico, le estorsioni, l'usura, i traffici di rifiuti, i delitti contro il patrimonio o la persona o i traffici di armi..

I clan calabresi mantengono i propri consolidati interessi nel settore imprenditoriale del movimento terra (ove stanno, tuttavia, emergendo attività anche da parte dei siciliani) che consente di insinuarsi in appalti/subappalti pubblici locali (un *business* appetibile si è rivelato la realizzazione delle opere legate all'evento EXPO 2015, in cui sodalizi mafiosi, in particolare calabresi ma anche siciliani e marginalmente campani, hanno manifestato capacità di inserimento).

Nel settore degli appalti, al fine di contrastare efficacemente le intromissioni da parte della criminalità organizzata, prosegue l'attività di accesso e controllo dei cantieri di opere pubbliche da parte dei Gruppi Interforze; nel 2015, relativamente alla Lombardia tale attività ispettiva ha maggiormente riguardato la provincia di Milano (ma si è spinta, anche, in quelle di Varese, Brescia, Monza e Brianza, Pavia, Como e Mantova).

Le solide e radicate proiezioni lombarde di Cosa nostra siciliana (nissena, palermitana, trapanese, ennese) e residualmente della Stidda (ragusana), più visibili nelle province di Milano, Varese e Cremona (ma con qualche interesse anche in quelle di Bergamo, Mantova e Brescia), oltre che al narcotraffico si mostrano interessate a svilupparvi attività imprenditoriali (nei settori dell'edilizia e del movimento terra) e, più in generale, all'infiltrazione nel tessuto economico regionale mediante il riciclaggio e l'impiego di capitali illeciti, o talora volte all'aggiudicazione di appalti. Altri ambiti illeciti sono rappresentati da attività estorsive (finalizzate al recupero di crediti) ed usuarie, i citati traffici di stupefacenti o anche rapine e ricettazione, con una apparente marginalità.

La presenza di aggregazioni riconducibili alla Camorra (napoletana e, in minor misura, casertana), avvertita specie nel milanese, mantovano, varesotto e bresciano (ma con qualche interesse anche in quella di Monza), appare ancor meno radicata, esprimendo tuttavia interessi nel traffico di stupefacenti, riciclaggio ed impiego di capitali illeciti (anche in aziende, attività commerciali, locali notturni ed edilizia), estorsioni ed usura, rapine, ricettazione ed esercizio abusivo del credito, operando comunque in maniera meno evidente rispetto alle altre mafie sopra citate.

Marginale appare infine l'operatività di elementi della Criminalità organizzata pugliese (di origine foggiana) che, insediati nel Capoluogo lombardo, sono attivi nel traffico di droga destinato a rifornire gruppi criminali della regione d'origine, in particolare del foggiano e nord-barese.

Nella consapevolezza della centralità, per un efficace contrasto dei sodalizi mafiosi o di altre importanti manifestazioni delittuose (ad esempio l'evasione fiscale), dell'aggressione dei patrimoni agli stessi direttamente o indirettamente riferibili, nell'anno 2015 anche l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha complessivamente prodotto, sul territorio lombardo, risultati significativi, specie in ordine al numero e valore dei beni oggetto di sequestro (soprattutto beni mobili ed aziende, ma anche immobili), rispetto a quelli definitivamente confiscati (beni immobili, mobili ed aziende), comunque numerosi.

In ordine alla gestione dei rifiuti, la Lombardia non sfugge all'attenzione di imprenditori spregiudicati (o talora della criminalità organizzata, in particolare calabrese), che negli ultimi anni hanno fatto rilevare smaltimenti irregolari, anche all'interno di cave. Più in generale, vengono segnalate sul territorio problematiche legate a violazioni in materia ambientale in diverse province e rischi di esposizione a logiche d'affari opportunistiche, ove pratiche corruttive (talora di amministratori pubblici) possono consentire l'ottenimento di appalti.

La Lombardia figura da anni al centro di numerosi ed importanti traffici di sostanze stupefacenti (mercato tanto ampio da garantire spazi di operatività per tutti i gruppi criminali) che, tra le province lombarde, vedono particolarmente interessata in termini di sequestri quella milanese, ma anche il varesotto, seguite dal bergamasco ed il monzese. Tali traffici (nel 2015 in un quadro generale di sensibile incremento del quantitativo di droga intercettata, sequestrate sia l'hashish che le c.d. altre droghe, marijuana e cocaina, eroina e droghe sintetiche) alimentano i mercati di vaste zone del territorio nazionale, costituendo quindi un grosso *business* tanto per i soggetti o sodalizi autoctoni, anche di tipo mafioso, che per gli stranieri, tra loro in frequente interazione.

Il coinvolgimento degli stranieri nel narcotraffico si conferma, ormai, diffuso al punto che le segnalazioni a loro carico continuano a mantenersi decisamente più numerose di quelle afferenti gli italiani.

Sul territorio lombardo, la criminalità straniera manifesta la sua operatività attraverso attività criminali diversificate, evidenziando modalità d'azione che, pur incidendo maggiormente sul senso di sicurezza percepita dalla cittadinanza, non sono necessariamente riconducibili a contesti organizzati. Appaiono tuttavia consistenti anche i dati afferenti fenomeni di associazionismo criminale, anche di tipo interetnico, nella gestione delle attività illecite, tanto nell'ambito delle diverse etnie straniere, quanto anche tra queste e gli italiani.

I sodalizi più stabili e strutturati risultano attivi in traffici particolarmente redditizi, come quello degli stupefacenti (specie nordafricani ed albanesi, ma anche sudamericani, gambiani, romeni, cinesi, senegalesi e bulgari, tale illecito appare inoltre un mercato aperto a numerose altre nazionalità), il *business* che ruota attorno al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (ove viene censito un interesse da parte di *network* criminali di matrice eritrea collaborati da egiziani ed altri africani, nonché sul conto di cinesi, indiani, romeni, bulgari ed albanesi) o, anche, lo sfruttamento della prostituzione (ove si coglie l'interesse principalmente di albanesi, romeni e cinesi).

La devianza straniera si manifesta assai consistente anche nei delitti contro il patrimonio (in capo ad albanesi e romeni, ma anche magrebini, sudamericani, soggetti ucraini o di altri paesi ex sovietici, egiziani nonché elementi di numerose altre nazionalità) e in pratiche di contrabbando o di importazione e commercio di merce contraffatta (alimenti, ad esempio, da soggetti cinopopolari o egiziani).

La conflittualità intra o interetnica ed, in generale, il ricorso a metodi violenti nell'ambito delle proprie attività illecite, rendono i sodalizi stranieri maggiormente visibili rispetto alla criminalità organizzata italiana e determinano collaterali elementi di criticità circa le effettive possibilità di accoglienza ed integrazione dello straniero. A soggetti stranieri, difatti, risultano spesso attribuibili anche omicidi volontari (più spesso tentati, ma anche consumati) e violenze sessuali, oltre che lesioni personali.

Complessivamente, nel corso del 2015, sul piano statistico in Lombardia va, comunque, annotato che il numero dei delitti censiti è ulteriormente diminuito. In particolare, nell'anno in esame si è manifestata una generale contrazione dei più gravi delitti contro la persona; tuttavia appaiono ancora abbastanza numerosi tanto gli omicidi volontari tentati o consumati o i sequestri di persona che, ancor più, le lesioni dolose e le violenze sessuali, imputabili sia a stranieri che ad italiani.

Tra le manifestazioni criminose diffuse che destano ancora allarme nella regione vi sono i reati predatori (il cui contrasto alla consolidata maggiore frequenza degli stranieri individuati quali autori di furti e relativa ricettazione affianca una loro, seppur lieve, prevalenza anche per la perpetrazione di rapine), contesto per il quale, comunque, dati statistici complessivi di furti e rapine evidenziano nel 2015 una sensibile contrazione.

Per quanto riguarda la Provincia di Lecco, sempre nella relazione, si legge: *Il territorio della provincia di Lecco, relativamente vicino al confine svizzero e a quello milanese, pur non essendo negli anni passati risultato immune alla crisi economica che ha investito l'intero territorio nazionale, rappresenta per la regione lombarda una realtà caratterizzata da un'economia solida e vivace (sostenuta da imprese, attività commerciali e siti industriali), che manifesta diversi segnali di miglioramento della congiuntura economica e un basso tasso di disoccupazione, connotandosi quale area economicamente florida e dagli elevati indici di produttività sia manifatturiera che commerciale.*

Tali peculiarità suscitano l'interesse di consorterie criminali organizzate calabresi che hanno fatto censire in quest'area attività illegali (estorsioni, rapine o traffici di stupefacenti ed armi) e vi hanno trovato condizioni favorevoli per attuare operazioni di reinvestimento di capitali in diversi settori economici.

Il territorio in esame risulta difatti ormai da tempo interessato da espressioni della 'Ndrangheta, in particolare la famiglia "Trovato" (e quelle ad essa satelliti dei "De Pasquale" e "Sirianni"), che ha maturato interessi in attività imprenditoriali, commerciali ed immobiliari.

Elementi del citato clan - altrimenti noto come "Coco Trovato", ovvero della "locale" di Lecco (attiva anche in comuni limitrofi), che grazie a continui ricambi ha saputo resistere alle attività di repressione che l'hanno vista negli ultimi decenni più volte interessata - hanno continuato a dimostrare una certa rilevanza criminale e grandi capacità di adattamento (con tentativi di infiltrazione in appalti e concessioni di aree pubbliche, ove hanno pure evidenziato capacità corruttive nei confronti di amministratori pubblici locali).

Il radicamento territoriale e l'operatività nel lecchese dei sodalizi 'ndranghetisti, in particolare di una "locale" a Calolziocorte in rapporti con analoghe strutture criminali attive nell'adiacente provincia comasca, ha poi trovato riscontro in più recenti attività investigative.

Nell'area in esame si sta progressivamente manifestando un incremento degli episodi di estorsione, talvolta riferibili al crimine organizzato, mentre risultano quasi assenti le denunce di fatti di usura.

Sebbene in un ambito associativo non riferibile a contesti mafiosi, si rileva come imprenditori (di società del milanese) residenti in quest'area abbiano operato, unitamente ad altri sodali, in remunerativi traffici illeciti di rifiuti.

Nonostante nel territorio lecchese l'insediamento stabile degli stranieri non appaia particolarmente invasivo e la gestione dei profughi (di provenienza subsahariana ed asiatica) qui destinati sia efficiente, viene talvolta segnalata l'insorgenza di problematiche locali legate all'accoglienza ed al collocamento di nuovi migranti.

Nell'anno 2015, in questa provincia, la devianza complessiva degli stranieri (pur denotando rispetto al precedente anno una positiva diminuzione dei segnalati) ha inciso per oltre il 33% sul totale delle persone denunciate e/o arrestate. Continuano difatti a registrarsi manifestazioni criminali di tale matrice sia nel narcotraffico che, residualmente, in delitti contro il patrimonio (furti e rapine).

La criminalità predatoria, da anni emergente quale fenomeno preoccupante (in particolare quando in danno di private abitazioni), appare una qualificata manifestazione della devianza autoctona, ma talvolta anche espressione di quella straniera (in particolare albanese).

Tanto in ordine alla commissione dei furti (in relazione ai quali la positiva diminuzione complessiva nel 2015 non ha riguardato i numerosi episodi in danno di abitazioni), che per le rapine (in decremento nel dato generale, rimanendo abbastanza frequenti quelle consumate nella pubblica via o in esercizi commerciali ed abitazioni), gli autori individuati risultano spesso italiani, ma anche stranieri. In merito, si evidenzia che tali condotte appaiono essenzialmente ascrivibili a fenomeni di pendolarismo criminale.

Il traffico e lo spaccio delle sostanze stupefacenti risultano nel lecchese decisamente meno allarmanti rispetto ad altre province limitrofe, con le quali tuttavia emergono non di rado connessioni. Nel 2015 sono state sequestrate quasi esclusivamente marijuana, hashish e cocaina (kg. 4,5 circa il totale dello stupefacente intercettato, in calo rispetto al precedente anno), con una prevalenza dei deferiti stranieri rispetto agli italiani (evidenziando anche l'operatività sul territorio di sodalizi multi-etnici, in particolare ma non esclusivamente italo-albanesi).

Nell'anno 2015 si evidenzia, sul territorio, un incremento di talune fattispecie delittuose tra cui i danneggiamenti e le truffe e frodi informatiche e, meno significativo, anche dei casi di violenza sessuale.

Altra condotta illecita segnalata nell'area per una certa consistenza è infine l'abusivismo nel commercio.

Per quanto riguarda il Comune di Nibionno nel 2017 la Polizia Locale ha inoltrato n. 4 notizie di reato relative a:

- n.1 per violazione degli artt.341/347 c.p.(oltraggio a Pubblico Ufficiale ed usurpazione di Pubbliche funzioni);
- n.1 per violazione dell' art.640 c.p.(Truffa);
- n.1 per violazione dell' art.590 c.p.(lesioni colpose);
- n.1 per violazione dell' art.640 c.p.(lesioni colpose).

2. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Il Comune di Nibionno, con una popolazione residente al 31.12.2017 pari a n. 3696 abitanti, dispone di una dotazione organica di n.12 dipendenti (di cui n. 4 part time) assegnati ai quattro settori in cui si articola la macrostruttura dell' ente, precisamente:

- Settore A – Affari generali e servizi alla cittadinanza (n. 3 dipendenti di cui n.1 part time);
- Settore B – Economico- Finanziario e Risorse umane (n.2 dipendenti) ;
- Settore C – Demografici/tributi/ commercio/ vigilanza(n.4 dipendenti di cui n.2 part time) ;

- Settore D - Tecnico e Servizi al territorio(n. 2 dipendenti di cui n.1 part time).

Ad ogni Settore è preposto un Responsabile che svolge funzioni dirigenziali, ai sensi del combinato disposto di cui all' art.107 e 109 u.c. del D.Lgs 267/2000 e s.m.i., per complessivi n.4 responsabili che sono ricompresi nella dotazione organica di cui al punto precedente.

Per quanto riguarda il Segretario Comunale, il Comune di Nibionno si avvale di un Segretario in convenzione con altri due Comuni e con una presenza settimanale di n 18 ore.

La ridotta dotazione organica , unitamente ad un RPCT in convenzione tra più enti, rende difficile attuare una strategia della prevenzione sia della corruzione che della *"maladministration"* non tanto perchè non si comprenda da parte dei pubblici dipendenti l' importanza di improntare la propria attività amministrativa ai canoni della correttezza ed ai principi di legalità, efficienza ed efficacia bensì per la mole di adempimenti che continuano ad essere addossati alle Amministrazioni Locali, a fronte di una politica del personale tesa al risparmio della relativa spesa oltre che alla riduzione del numero dei dipendenti, che ormai si può definire ingovernabile.

3. Processo di adozione del PTPC

3.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

Il presente piano è stato approvato con deliberazione n.11 nella seduta del 31.01.2018 dalla Giunta Comunale a cui è stata attribuita la relativa competenza dall' art. 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016. L'ANAC ritiene possa essere utile prevedere un coinvolgimento del Consiglio Comunale, ferma restando la competenza dell'organo esecutivo per l'adozione finale. I suggerimenti dell'ANAC hanno quale scopo *"la più larga condivisione delle misure"* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico. Tale finalità può essere realizzata anche con modalità alternative e per tale ragione si ritiene utile adottare la seguente modalità di approvazione del PTPC:

- esame preventivo del piano da parte della giunta;
- deposito del piano ed invito ai consiglieri comunali a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole;
- esame degli emendamenti e/o suggerimenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta comunale.

Pur comprendendo l' importanza della condivisione, si tratta di un suggerimento che, però, nei piccoli Comuni è di difficile applicazione in quanto il personale è ridotto e gli adempimenti burocratici sono sempre più gravosi , per cui il doppio passaggio rappresenterebbe un ulteriore appesantimento burocratico in grado di ritardare il soddisfacimento delle istanze dell' Amministrazione locale e dei cittadini in termini di servizi.

Il PNA 2016 raccomanda di *"curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione"*.

3.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione

Il piano è stato predisposto dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e della Trasparenza per quanto evidenziato nel precedente punto n.2 ed il coinvolgimento dei Responsabili è stato molto limitato.

3.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione

Data la dimensione demografica dell'ente non sono stati coinvolti attori esterni nel processo di predisposizione del Piano sebbene sia stato pubblicato un avviso all' albo pretorio on line dal 24.01.2018 e

fino al 10.02.2018 (pubblicazione prot.n.42 del 24.01.2018.) nonchè su Amministrazione Trasparente , rivolto ai cittadini ed ai soggetti portatori di interessi, al fine di acquisire proposte e/o suggerimenti in merito ordine all' aggiornamento del PTPC. Non essendo, alla data di approvazione del presente piano, ancora scaduto il termine, si procederà ad una eventuale rivisitazione dello stesso qualora dovesse avverarsi la suddetta partecipazione con l' accoglimento delle relative proposte o dei suggerimenti.

3.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage *“amministrazione trasparente”* nella sottosezione *“Altri contenuti - prevenzione della corruzione”*.

MAPPATURA DEI PROCESSI

L'ANAC nella propria determinazione n. 12 del 2015 ha previsto che il piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi .

Si è proceduto, pertanto, ad una mappatura come da allegato A.

GESTIONE DEL RISCHIO

Nella determinazione n. 12 l' ANAC , oltre alle aree di rischio prima definite *“obbligatorie”* e di seguito elencate

AREA A: acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera).

AREA B: affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture).

AREA C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni.)

AREA D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati)

ha previsto anche le seguenti ulteriori aree di rischio :

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

Dal 2016 sia le aree di rischio obbligatorie che quelle ulteriori, individuate dall' ANAC nella deliberazione n.12/2015, sono denominate *“aree generali”*.

Per gli enti locali, inoltre, sono previste *“aree di rischio specifiche”* quali:

- lo smaltimento dei rifiuti ;
- la pianificazione urbanistica .

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio è propedeutica al trattamento del rischio e si articola nelle seguenti su fasi:

- A. identificazione del rischio;
- B. analisi del rischio;
- C. ponderazione del rischio

A. IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

L' identificazione del rischio è riportata nella mappatura dei processi di cui all' allegato A.

B. 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.

B1. 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.

B2. 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 della 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.

C. 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.

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

La ponderazione dei rischi consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.

Intervallo da 1 a 5 rischio basso

Intervallo da 6 a 15 rischio medio

Intervallo da 15 a 25 rischio alto

La valutazione e la ponderazione dei rischi sono riportate nell' allegato B.

D. 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.

Nell' allegato C) si riportano le misure di trattamento atte a prevenire o a ridurre l' avveramento del rischio.