

COMUNE DI NIBIONNO (LC)

Piano triennale di prevenzione della corruzione 2023/2025

SEZIONE I

Approvato con deliberazione di G.C. n. 33 del 31.03.2023

## 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 intende riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “*tecnico-giuridiche*” previste dal Codice penale ma 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, come chiarito dal* dipartimento della funzione pubblica, con la circolare numero 1 del 25 gennaio 2013.

Nel pna 2019, approvato da Anac con deliberazione n.1064 del 13.11.2019 , sono stati introdotti i seguenti principi a cui deve uniformarsi la progettazione e l’attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo e precisamente:

#### *Principi strategici:*

1) coinvolgimento dell’organo di indirizzo politico-amministrativo: l’organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al rpct.

2) cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio: la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il rpct ma l’intera struttura organizzativa. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell’importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L’efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo (vedi infra § 4. i soggetti coinvolti).

3) collaborazione tra amministrazioni: la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. occorre comunque evitare la trasposizione “*acritica*” di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

#### *Principi metodologici:*

1) prevalenza della sostanza sulla forma: il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. a tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell’amministrazione.

2) gradualità: le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l’entità o la profondità dell’analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

3) selettività: al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l’efficienza e l’efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale

necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

4) integrazione: la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance.

5) miglioramento e apprendimento continuo: la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo

*Principi finalistici:*

1) effettività: la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

2) orizzonte del valore pubblico: la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

## **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 (deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 - deliberazione n. 1134 dello 8 novembre 2017). Ad oggi i destinatari della legge 190 sono:

- LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI di cui all'art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 che sono tenute all'adozione di misure di prevenzione della corruzione nella forma di un piano prevenzione della corruzione, di durata triennale, all'adozione di un programma per la trasparenza, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) , a pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività (in "Amministrazione trasparente"), AD assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.
- LE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE;
- LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI;
- GLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI;
- GLI ORDINI PROFESSIONALI;
- LE SOCIETÀ IN CONTROLLO PUBBLICO, LE ASSOCIAZIONI, FONDAZIONI ED ALTRI ENTI DI DIRITTO PRIVATO E ALTRI ENTI DI DIRITTO PRIVATO

## **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. Valerio Esposito, Segretario Comunale, con decreto Sindacale n. 45/2023.

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.

Il comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 prevede per gli enti locali che l'organo di indirizzo individui "di norma nel segretario o nel dirigente apicale", il responsabile anticorruzione e della trasparenza, salvo diversa e motivata determinazione.

L'Anac ha riscontrato che nei piccoli comuni, in cui il segretario comunale non è "titolare" ma è un "reggente o supplente, il rpct, talvolta, non è stato designato, proponendo due soluzioni:

- se il comune fa parte di una unione, la legge 190/2012, prevede che possa essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per l'intera gestione associata, che possa svolgere la funzione anche nell'ente privo di segretario;
- se il comune non fa parte di una unione, "occorre comunque garantire un supporto al segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di rpct"; quindi, nei soli comuni con meno di 5.000 abitanti, "laddove ricorrono valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del *referente*".

Il *referente* avrebbe il compito di "assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del rpct affinché disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del ptpct e riscontri sull'attuazione delle misure" (Anac, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 153).

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

1. dotato della necessaria "autonomia valutativa";
2. sia in una posizione del tutto "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali, di norma, scelto tra i "dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva"; da ciò deriva che bisogna evitare che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, quali l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. Il PNA prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, è inopportuno individuare il rpct nel dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari" in quanto il comma 7, dell'art. 1, della legge 190/2012. prevede che il responsabile debba segnalare "agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare" i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di anticorruzione. 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 " settore economico finanziario e risorse umane" e ha approvato anche una convenzione con la Provincia di Lecco per la gestione dell' UPD. Appare, inoltre, inopportuno che il rpct coincida con il dpo introdotto dal Regolamento UE 2016/679..in quanto , secondo Anac, "la sovrapposizione dei due ruoli [può] rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al rpd che al rpct".

3. che abbia mantenuto sempre una condotta integerrima escludendo, quindi, coloro che siano stati destinatari di sentenze di condanna o provvedimenti disciplinari.

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.

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. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
10. 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);

11. 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);
12. 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);
13. 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);
14. 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).
15. 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);
16. 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);
17. 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);
18. 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, a cui hanno fatto seguito :

- L'aggiornamento 2015 al PNA 2013 approvato con determinazione n.12 del 28 ottobre 2015; .
- PNA 2016 APPROVATO CON DELIBERAZIONE N.831 DEL 3 agosto 2016 .
- L'aggiornamento 2017 al PNA 2016 approvato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
- L'aggiornamento 2018 al PNA approvato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017.

Per ultimo il PNA 2019 approvato con deliberazione n. 1064 del 13.11.2019 che ha introdotto modifiche radicali rispetto all'impostazione dei precedenti piani soprattutto in materia di valutazione/ analisi del rischio in quanto, rilevava la stessa anac , la maggioranza delle amministrazioni aveva applicato in modo troppo meccanico la metodologia di cui all'allegato 5 del pna 2013 tanto da indurre l'anac, nel pna 2019 a specificare (pag.33 dell'allegato 1 del pna 2019) che "l'allegato 5 del pna 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire" consigliando di adottare più un approccio qualitativo e riportando alcuni esempi di indicatori di stima del livello di rischio, modificabili o ampliabili seconda della specificità dell'amministrazione, quali:

- livello di interesse "esterno": la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato; manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;

- livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

e "la rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato sui criteri di cui al precedente punto b) deve essere coordinata dal rpct. le informazioni potranno essere rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. self assessment). in ogni caso, per le valutazioni espresse bisognerà esplicitare sempre la motivazione del giudizio espresso e fornire delle evidenze a supporto." (pag.34 lett.c dell' allegato 1 del pna 2019) e " per migliorare il processo di misurazione del livello di rischio è necessario supportare l'analisi di tipo qualitativo con l'esame dei dati statistici che possono essere utilizzati per stimare la frequenza di accadimento futuro degli eventi corruttivi. in particolare si suggerisce di utilizzare:

- i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione. le fattispecie che possono essere considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti:

- i reati contro la pa;
- il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640-bis c.p.);
- i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (corte dei conti);
- i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.

tali dati possono essere reperiti dall'ufficio legale dell'amministrazione o tramite l'avvocatura (se presenti all'interno dell'amministrazione), o dall'ufficio procedimenti disciplinari e l'ufficio approvvigionamenti/contratti. si può ricorrere anche alle banche dati online già attive e liberamente accessibili (es. es. banca dati delle sentenze della corte dei conti, banca dati delle sentenze della corte suprema di cassazione).

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione di ognuno dei criteri illustrati in precedenza (punto b). per la misurazione si può applicare una scala di misurazione ordinale (ad esempio: alto, medio, basso). Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte. partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso). anche in questo caso potrà essere usata la stessa scala di misurazione ordinale relativa ai singoli parametri. Nel condurre questa valutazione complessiva è opportuno precisare quanto segue:

→ nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi (es. processo), siano ipotizzabili più eventi rischiosi aventi un diverso livello di rischio, si raccomanda di far riferimento al valore più alto nella stima dell'esposizione complessiva del rischio;

→ è opportuno evitare che la valutazione complessiva del livello di rischio associabile all'unità oggetto di riferimento sia la media delle valutazioni dei singoli indicatori. anche in questo caso è necessario far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico per poter esprimere più correttamente il livello di esposizione complessiva al rischio dell'unità oggetto di analisi. in ogni caso vale la regola generale secondo cui ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

- le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità. Altro dato da considerare è quello relativo ai reclami e alle risultanze di indagini di customer satisfaction che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla malagestione di taluni

processi organizzativi o ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. dati disponibili in base agli esiti dei controlli interni delle singole amministrazioni, rassegne stampa, ecc.).

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.

#### **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 pubblicarlo 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 si è dotata del registro consigliato istituito con deliberazione di Giunta Comunale n. 8 del 29.01.2020.

## **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 i dati più recenti si rinvergono nella Relazione dell' ANAC del 17.10.2019 "LA CORRUZIONE IN ITALIA (2016-2019) NUMERI, LUOGHI E CONTROPARTITE DEL MALAFFARE" che di seguito si riporta.

" **1. Premessa.** Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", finanziato dall'Unione europea, l'Anac sta lavorando a un ambizioso progetto che punta a definire un set di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica amministrazione<sup>1</sup> . Nello specifico, con il supporto del personale della Guardia di Finanza impiegato presso l'Anac, sono stati analizzati i provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nell'ultimo triennio. Quando si procede per i delitti contro la Pubblica amministrazione, infatti, l'Autorità nazionale anticorruzione può proporre al Prefetto competente il commissariamento degli appalti assegnati illecitamente. La ratio della norma è di evitare di bloccare l'esecuzione dei lavori, accantonando tuttavia gli utili fino all'esito del giudizio penale. A oggi, sono 41 gli appalti per i quali l'Anac ha chiesto e ottenuto il commissariamento. Grazie alle informazioni raccolte, l'Autorità ha potuto redigere un quadro dettagliato, benché non scientifico né esaustivo, delle vicende corruttive in termini di dislocazione geografica, contropartite, enti, settori e soggetti coinvolti. Fermo restando la difficoltà strutturale di individuare con esattezza le dimensioni effettive della corruzione, gli elementi tratti dalle indagini penali possono comunque fornire importanti indicazioni riguardo la fenomenologia riscontrata in concreto e i fattori che ne agevolano la diffusione, favorendo l'elaborazione di indici sintomatici di possibili comportamenti corruttivi.

**2. Cifre e dislocazione geografica della corruzione:** un caso a settimana Fra agosto 2016 e agosto 2019 sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione spiccate dall'Autorità giudiziaria in Italia e correlate in qualche modo al settore degli appalti: esemplificando è quindi possibile affermare che sono stati eseguiti arresti ogni 10 giorni circa. Si tratta in ogni caso di una approssimazione per difetto rispetto al totale, poiché ordinanze che *ictu oculi* non rientravano nel perimetro di competenza dell'Anac non sono state acquisite. In linea con questa cadenza temporale sono anche i casi di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura: 152, ovvero uno a settimana (solo a considerare quelli scoperti). A essere interessate sono state pressoché tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise (tab. 1). Ciò non implica che queste due regioni possano considerarsi immuni, ma semplicemente che non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame. In Molise, ad esempio, vi sono stati arresti per corruzione nella primavera 2016, mentre la Procura di Gorizia, nell'ambito di una grande inchiesta sugli appalti, ha disposto nel 2018 numerose perquisizioni (ma non arresti). Dal punto di vista numerico, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi di corruzione (18,4% del totale) quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14). Il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume economico (tab. 2). Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da

ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).

3. Bandi “sartoriali” e altri espedienti della corruzione Se il comparto della contrattualistica pubblica resta il più colpito, per comprendere il concreto modus agendi della corruzione è interessante rilevare come e in quali ambiti essa si è esplicata in particolare. Il settore più a rischio (tab. 3) si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale. A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanolo e pulizia), equivalente al 13%. Quanto alle modalità “operative”, è degna di nota la circostanza che - su 113 vicende corruttive inerenti l’assegnazione di appalti - solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l’esecutore viene scelto discrezionalmente dall’amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l’esistenza di una certa raffinatezza criminale nell’adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l’assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti. Spesso si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell’appalto: per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d’asta, molto al di sotto della media); per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell’amministrazione (ad es. il direttore dei lavori) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell’attività appaltata. A seguire, alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:

- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all’assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse
- inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti)
- assenza di controlli (soprattutto nell’esecuzione di opere pubbliche)
- assunzioni clientelari
- illegittime concessioni di erogazioni e contributi
- concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale
- illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo

**4. Il coinvolgimento del decisore pubblico:** 43 politici arrestati, 20 dei quali sindaci Nel periodo in esame sono stati 207 i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (tab. 4). Indicativo è il tasso relativo all’apparato burocratico in senso stretto, che annoverando nel complesso circa la metà dei soggetti coinvolti si configura come il vero dominus: 46 dirigenti indagati, ai quali ne vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti più 11 rup (responsabile unico del procedimento). Le forme di

condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-impresoriale, politico e istituzionale. Rispetto alle fattispecie corruttive tipiche della Prima Repubblica, ancillare risulta invece il ruolo dell'organo politico. I numeri appaiono comunque tutt'altro che trascurabili, dal momento che nel periodo di riferimento sono stati 47 i politici indagati (23% del totale). Di questi, 43 sono stati arrestati: 20 sindaci, 6 vice-sindaci, 10 assessori (più altri 4 indagati a piede libero) e 7 consiglieri. I Comuni rappresentano dunque gli enti maggiormente a rischio, come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione (tab. 5): dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle le società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

**5. Il prezzo della corruzione:** il posto di lavoro come nuova tangente Nel complesso, dall'esame delle vicende venute alla luce si evince che gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale). 5 Sotto questo profilo, l'analisi dell'Anac ha consentito di dare riscontro fattuale al cd. fenomeno della "smaterializzazione" della tangente, che vede una sempre minor ricorrenza della contropartita economica (tab. 6). Il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti. A fronte di questa "ritirata" del contante, stante anche la difficoltà di occultamento delle somme illecitamente percepite, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione. In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del pactum sceleris: soprattutto al Sud l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi. A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%). Oltre a ricorrenti benefit di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali. Tutte contropartite di modesto controvalore indicative della facilità con cui viene talora svenduta la funzione pubblica ricoperta.

**6. Conclusioni:** la necessità di rafforzare la prevenzione Il quadro complessivo che emerge dal rapporto testimonia che la corruzione, benché all'apparenza scomparsa dal dibattito pubblico, rappresenta un fenomeno radicato e persistente, verso il quale tenere costantemente alta l'attenzione. Al tempo stesso, occorre rilevare come la prevalenza degli appalti pubblici nelle dinamiche corruttive giustifichi la preoccupazione nei confronti di meccanismi di deregulation quali quelli di recente introdotti, verso i quali l'Anac ha già manifestato perplessità. A partire dall'approvazione della legge Severino (2012), gli interventi in materia sono stati numerosi e proficui. I vari istituti introdotti nell'ordinamento, il progressivo inasprimento delle pene e, da ultimo, la possibilità di estendere le operazioni sotto copertura anche ai delitti contro la Pubblica amministrazione saranno di certo utili nel contrasto. La sfida rappresentata dalla corruzione è tuttavia di entità tale da richiedere un armamentario variegato, non limitato alla sola repressione. Il numero esiguo di casi scoperti rispetto al totale, come riconosciuto dalla dottrina, conferma del resto la necessità di agire in una logica di sistema che prescindendo dall'aspetto strettamente patologico. La

varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione. L'indispensabilità della prevenzione quale strumento aggiuntivo (ma nient'affatto alternativo) rispetto alla sanzione penale, risulta del resto rafforzata proprio dalle evidenze del rapporto. Si pensi, a titolo di esempio, alla predominanza dell'apparato burocratico negli episodi di corruzione, che comprova l'assoluta utilità di prevedere adeguate misure organizzative (in primis in tema di conflitti d'interesse e rotazione periodica del personale) che riducano a monte i fattori di rischio. Sotto questo aspetto, occorre rilevare che l'Italia non è affatto all'"anno zero"; al contrario, come testimoniano plurimi segnali, negli ultimi anni i progressi sono stati molteplici. I riconoscimenti ricevuti dall'Italia in tema di prevenzione della corruzione, numerosi e per nulla scontati, sono stati rilasciati dai più autorevoli organismi internazionali: Onu, Commissione europea, Ocse Consiglio d'Europa, Osce, solo per citare i principali. Di ciò pare consapevole la stessa opinione pubblica, che difatti percepisce l'Italia un Paese meno corrotto del passato, come mostra il miglioramento nelle classifiche di settore (19 posizioni guadagnate dal 2012). Il cambiamento in atto, peraltro, è anche di tipo culturale. Si pensi all'incremento esponenziale delle segnalazioni riguardanti gli illeciti avvenuti sul luogo di lavoro (whistleblowing), verso le quali nel 2017 sono state introdotte nell'ordinamento particolari tutele per evitare ritorsioni e discriminazioni: nei primi nove mesi dell'anno l'Anac ne ha ricevute oltre 700, un dato indicativo - al netto delle segnalazioni improprie - della crescente propensione a denunciare reati e irregolarità. La trasparenza, intesa quale strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa, allo stato rappresenta un patrimonio consolidato e soprattutto diffuso, come dimostrano tutte le rilevazioni svolte nel tempo dall'Autorità. Parimenti, la diffusione fra le amministrazioni dell'istituto della vigilanza collaborativa, che consente di sottoporre la documentazione di gara al vaglio preventivo dell'Anac, ha consentito lo svolgimento di grandi eventi e di bandire appalti di particolare entità senza le infiltrazioni mafiose e criminali che hanno costellato il passato recente. A eccezione di una nota inchiesta incardinata presso la Procura di Roma - nella quale, peraltro, l'Autorità ha fornito la sua fattiva collaborazione in fase di indagini preliminari - proprio l'assenza di grandi scandali (e delle relative somme) sembra essere la cifra della corruzione odierna. Questa circostanza induce in primo luogo a ritenere fuorviante ogni parallelismo con la stagione di Tangentopoli, durante la quale la corruzione di fatto rappresentava uno stabile meccanismo di regolazione della vita pubblica sotto forma di finanziamento "aggiuntivo" alla politica (che ora riveste invece un ruolo marginale, come detto). Ciò non significa affatto che la corruzione pulviscolare di oggi non sia pericolosa: spesso la funzione è svenduta per poche centinaia di euro e ciò, unitamente alla facilità con cui ci si mette a disposizione, consente una forte capacità di penetrazione al malaffare. È in ogni caso innegabile che per molti versi essa sia più agevole da aggredire rispetto ai primi anni Novanta, non regolando più la vita pubblica ma essendo espressione di singoli gruppi di potere (le cd. cricche) o di realtà economiche alternative e talvolta persino antagoniste alla vita delle istituzioni. È una sfida impegnativa e di lunga durata, nei confronti della quale non è consentito deflettere e che, come avvenuto col crimine organizzato nell'ultimo quarto di secolo, può avere senz'altro speranze di successo, quanto meno nel senso di un considerevole ridimensionamento del fenomeno."

Per quanto riguarda la Lombardia e la Provincia di Lecco , 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, 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 (alimentati, 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 multietnici, 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.*

## 2. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Il Comune di Nibionno, con una popolazione residente al 31.12.2022 pari a n. 3604 abitanti, dispone di una dotazione organica di n. 11 dipendenti comunali (di cui n. 3 part time) oltre n. 1 dipendente di altro Comune in regime di scavalco condiviso, assegnati alle quattro Aree in cui si articola la macrostruttura dell'ente, precisamente:

- Settore A – Affari Generali e Servizi alla Cittadinanza – Demografici – Tributi – Commercio – Vigilanza e Sicurezza (n. 6 dipendenti comunali di cui n. 2 part time);
- Settore B – Economico- Finanziaria, Risorse umane e Acquisti (n. 2 dipendenti comunale - di cui uno part time in condivisione con Area D - e n.1 dipendente in regime di scavalco condiviso);
- Settore C – Servizi Sociali – Affari Amministrativi e Giuridici (n. 1 dipendente comunale);
- Settore D – Lavori Pubblici – Edilizia – Ambiente e Servizi al territorio (n. 3 dipendenti comunali di cui n. 1 part time in condivisione con Area B).

Ad ogni Area 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 .

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 in capo alle Amministrazioni Locali che rende particolarmente difficile operare .

## **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.15 del 26.02.2020 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.

### **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 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 e la precedente esperienza in materia che non aveva sortito alcun riscontro da parte degli attori esterni, per questo PTPCT non si è proceduto al coinvolgimento.

### **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

La mappatura dei processi rappresenta la prima fase del piano in quanto con essa vengono identificati i processi per ogni area di rischio.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;

10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Si è proceduto, pertanto, ad una mappatura DEI PROCESSI OPERATIVI per ogni macroprocesso come da allegato A.

#### IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO e MISURAZIONE DEL RISCHIO

Nel medesimo allegato A sono stati identificati i rischi relativi ad ogni processo operativo procedendo alla loro misurazione. Su questo ultimo aspetto si evidenzia che ci si è avvalsi di un approccio qualitativo e non più quantitativo come in precedenza , tenuto conto:

- del livello di interesse esterno, in quanto la presenza di interessi esteri determina un incremento del rischio;
- del grado di discrezionalità del decisore, perchè un processo altamente discrezionale presenta un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale interamente vincolato;
- della manifestazione di eventi corruttivi in passato anche in altri enti locali e di cui si è a conoscenza.

La misurazione del rischio è stata effettuata applicando una scala di valutazione di tipo ordinale: (rischio) alto, medio, basso , con relativa motivazione e sulla base della probabilità che un evento corruttivo si verifichi e dell' impatto che produce il verificarsi dell' evento rischioso.

Nell' allegato A si ritrova riportata, oltre alla mappatura dei processi, sia la fase dell' identificazione del rischio che la relativa misurazione

#### **C. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO**

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 B sono individuate le misure di trattamento atte a prevenire o a ridurre l' avveramento del rischio.

#### **MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PTPC**

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione. Ai fini del monitoraggio i Responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

#### **PIANO DELLA TRASPARENZA**

A seguito dell'entrata in vigore del d lgs 33/2013 la trasparenza è divenuta la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore con la legge 190/2012. Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016: *“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.” La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente".

In attuazione di quanto sopra, questa amministrazione si è dotata del regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso con deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 17.05.2017.

Nell"ALLEGATO C al presente piano è riportato il Piano della Trasparenza.