



Comune di Cislago - Provincia di Varese



PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE AGGIORNAMENTO 2016/2018

Approvato con delibera di G.C. N.14 DEL 28/01/2014

Aggiornato con delibera di G.C. N.12 DEL 31/01/2015

Aggiornato con delibera di G.C. N.10 DEL 30/01/2016

INDICE

1. PROCESSO DI ADOZIONE DEL P.T.P.C.

- 1.1. Data e documento di approvazione del P.T.P.C.
- 1.2. Individuazione degli attori interni nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- 1.3. Individuazione degli attori esterni nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- 1.4. Canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del P.T.P.C.

2. GESTIONE DEL RISCHIO

- 2.1. Attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione
- 2.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

3. FORMAZIONE IN TEMA DI ANTICORRUZIONE

- 3.1. Collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale di formazione
- 3.2. Soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione
- 3.3. Soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione
- 3.4. Contenuti della formazione in tema di anticorruzione

4. CODICE DI COMPORTAMENTO

- 4.1. Codice di comportamento dei dipendenti pubblici
- 4.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento
- 4.3. Indicazione dell'ufficio competente ad emanare pareri sull'applicazione del codice
- 4.4. La trasparenza ed il Piano Triennale per la trasparenza e l'integrità

5. ALTRE INIZIATIVE

- 5.1. Misure per favorire la rotazione del personale nell'assegnazione di responsabilità di procedimento nelle attività a maggiore rischio.
- 5.2. Misure per favorire la rotazione delle imprese nell'affidamento degli appalti
- 5.3. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione
- 5.4. Attuazione del regolamento per disciplinare gli incarichi esterni e lo svolgimento di attività extraistituzionali
- 5.5. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità
- 5.6. Modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili dopo la cessazione

5.7. Direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

5.8. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

5.9. Realizzazione di un monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti o ottengono autorizzazioni, concessioni, o erogazione di vantaggi economici

INTRODUZIONE

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con la risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato Italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116. La suddetta Convenzione prevede che ciascuno stato debba elaborare ed applicare delle efficaci politiche per prevenire la corruzione e l'illegalità magari in collaborazione con gli altri stati firmatari della Convenzione stessa.

Il 6 novembre 2012 il legislatore italiano ha approvato la legge n. 190 avente ad oggetto *"disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*. La legge in questione è stata pubblicata sulla G.U. 13 novembre 2012, n. 265 ed è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

La legge n.190/2012 prevede una serie di incombenze per ogni pubblica Amministrazione, oltre alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione che questo Comune ha individuato nella figura del Segretario Comunale con atto del Sindaco N.3 Prot. N.444 del 14.01.2014.

Fanno da importante corollario alla legge n. 190/2012 anche i seguenti e successivi atti normativi:

- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*;
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190"*;
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*;
- il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica approvato dalla CIVIT con delibera n. 72 del 11 settembre 2013.

Con l'entrata in vigore della legge n. 125 del 2013, di conversione del decreto legge del 31 agosto 2013, n. 101, la CIVIT ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni Pubbliche (ANAC).

Con determinazione n. 12 del 28.10.2015 l'ANAC ha provveduto ad aggiornare il Piano Nazionale Anticorruzione.

1. PROCESSO DI ADOZIONE DEL P.T.P.C.

1.1. Data e documento di approvazione del P.T.P.C.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Cislago per il periodo 2014/2016 è stato approvato con delibera della Giunta Comunale n.14 del 28/01/2014.

E' stato successivamente aggiornato per il triennio 2015/2017 con delibera della Giunta Comunale N. 12 del 31/01/2015 e per il triennio 2016/2018 con delibera della Giunta Comunale N. 10 del 30/01/2016.

1.2. Individuazione degli attori interni nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione

I soggetti interni individuati per i vari processi di adozione del P.T.C.P. sono:

- L'autorità di indirizzo politico che, oltre ad aver approvato il P.T.P.C. (Giunta Comunale) e ad aver nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione (Sindaco con atto N.3 Prot. N.444 del 14.01.2014), dovrà adottare tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;
- il Responsabile della prevenzione della corruzione (Segretario Comunale pro-tempore del Comune che è anche Responsabile della trasparenza) che ha proposto all'organo di indirizzo politico l'adozione del presente piano. Inoltre, il suddetto Responsabile, verifica l'efficace attuazione del piano e propone la modifica dello stesso in caso di accertate significative violazioni o quanto intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione; individua il personale da inserire nei programmi di formazione; pubblica sul sito web istituzionale una relazione recante i risultati dell'attività svolta, entro il 15 dicembre di ogni anno (per il 2015 entro il 15 gennaio 2016), nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora lo stesso Responsabile lo ritenga opportuno, riferisce sull'attività svolta;
- tutti i Responsabili di posizione organizzativa per l'area di rispettiva competenza svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria; partecipano al processo di gestione del rischio; propongono le misure di prevenzione; assicurano l'osservanza del codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione; adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale; osservano le misure contenute nel presente piano;
- l'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.) partecipa al processo di gestione del rischio; considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti; svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa; esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento adottato dall'Amministrazione e sugli eventuali aggiornamenti dello stesso;
- tutti i dipendenti dell'Amministrazione partecipano al processo di gestione del rischio; osservano le misure contenute nel presente piano, segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile di posizione organizzativa o al R.P.C., segnalano casi di personale conflitto di interessi;
- dipendenti e collaboratori (L.S.U.) dell'Amministrazione osservano le misure contenute nel presente piano e segnalano le situazioni di illecito.

1.3. Individuazione degli attori esterni nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione

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

- l'ANAC ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, "esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza";
- la Corte dei conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue fondamentali funzioni di controllo;
- Il Dipartimento della Funzione Pubblica che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione;
- i Cittadini, le Organizzazioni Sindacali, le Associazioni dei consumatori e degli utenti, gli Ordini professionali e imprenditoriali, i portatori di interessi diffusi e, in generale, tutti i soggetti che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dal Comune di Cislago, che sono stati invitati a trasmettere, proposte ed osservazioni relative all'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016/2018, nella fase preliminare alla sua adozione.

1.4. Canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del P.T.P.C.

Prima dell'avvio dell'aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016/2018, si è proceduto alla pubblicazione di avviso, nel sito istituzionale di questa Amministrazione, dal 12/01/2016 al 19/01/2016, col quale si sono invitati tutti i portatori di interessi/cittadini ad esprimere valutazioni ed eventuali richieste di modifica od aggiunte al piano proposto. Della pubblicazione sono stati informati le RSU, l'O.I.V. e i Responsabili di Posizioni Organizzative nella Conferenza dei Servizi del 26/01/2016.

Una volta approvato, il P.T.P.C. è pubblicato permanentemente sul sito istituzionale di questa Amministrazione.

2. GESTIONE DEL RISCHIO

2.1. Attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione

1) Area acquisizione e progressione del personale

- a) reclutamento;
- b) progressioni di carriera;
- c) conferimento di incarichi di collaborazione;

2) Area affidamento di lavori, servizi e forniture

- a) definizione dell'oggetto dell'affidamento;

- b) individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento;
- c) requisiti di qualificazione;
- d) requisiti di aggiudicazione;
- e) valutazione delle offerte;
- f) verifica dell'eventuale anomalia delle offerte;
- g) procedure negoziate;
- h) affidamenti diretti;
- i) revoca del bando;
- l) redazione del crono programma;
- m) varianti in corso di esecuzione del contratto;
- n) subappalto;
- o) utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto;

3) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

- a) provvedimenti amministrativi vincolati nella scelta dell'emanazione di un determinato atto;
- b) provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato;
- c) provvedimenti amministrativi vincolati nella scelta dell'emanazione di un determinato atto a contenuto vincolato;
- d) provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;
- e) provvedimenti amministrativi discrezionali nella scelta dell'emanazione di un determinato atto;
- f) provvedimenti amministrativi discrezionali nella scelta dell'emanazione di un determinato atto e nel contenuto;

4) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

- a) provvedimenti amministrativi vincolati nella scelta dell'emanazione di un determinato atto;
- b) provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato;
- c) provvedimenti amministrativi vincolati nella scelta dell'emanazione di un determinato atto e a contenuto vincolato;
- d) provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;
- e) provvedimenti amministrativi discrezionali nella scelta dell'emanazione di un determinato atto;
- f) provvedimenti amministrativi discrezionali nella scelta dell'emanazione di un determinato atto e nel contenuto;

2.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

L'attività di valutazione del rischio è fatta per i procedimenti rientranti nelle 4 aree sopra indicate.

I rischi sono stati identificati:

- mediante consultazione e confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'Amministrazione, di ciascun processo e del livello organizzativo a cui il processo si colloca;

- con atto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione emesso in data 22/04/2014 si è stabilito di dare attuazione alle seguenti misure operative:

1) Area accesso e progressione del personale: per ogni procedimento, individuazione di un dipendente estraneo al processo in affiancamento del Responsabile di Procedimento/Servizio (RUP) con il compito di “supervisore” delle procedure adottate, per verificare la corretta applicazione della normativa anticorruzione;

2) Area affidamento lavori, servizi e forniture: sottoscrizione di convenzioni/accordi consortili per attivare una centrale unica di committenza come meglio specificato al punto 5.1. Con Deliberazione Consiliare N. 22 del 30/07/2015, il Comune di Cislago ha aderito alla SUA (Stazione Unica Appaltante) attivata presso la Provincia di Varese. Come meglio specificato al punto 5.1, i R.P.O. dovranno adottare sistemi di rotazione del personale nell’assegnazione di responsabilità di procedimento che favoriscano una distribuzione delle competenze il più possibile allargata a tutte le professionalità presenti nella rispettiva area organizzativa.

3) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario: questi aspetti ricadono principalmente sull’attività svolta dai servizi di Tributi - Commercio e Tecnico concernenti procedimenti ricadenti in ambito SUAP, SUE, ed in generale tutti i provvedimenti di autorizzazione, permessi e concessioni. Estendere a tutti i provvedimenti ricadenti nell’area la pubblicazione sulla sezione Amministrazione Trasparente dei relativi provvedimenti concessori, con pubblicazione della modulistica sul sito web comunale da utilizzare dal cittadino per l’ottenimento dei provvedimenti in oggetto;

4) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario: questi aspetti riguardano principalmente l’attività svolta dai servizi Pubblica Istruzione e Cultura, Socio Assistenziale. Estendere a tutti i provvedimenti ricadenti nell’area la pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente dei criteri per la concessione di contributi e della relativa modulistica.

Nel 2015 sono state rafforzate le misure già introdotte per gli ambiti a maggiore rischio corruttivo, prendendo spunto dagli orientamenti espressi dall'ANAC.

In tal senso i Responsabili di Posizione Organizzativa hanno predisposto un piano organizzativo per un efficace sistema di rotazione delle imprese appaltatrici. I piani organizzativi e le relazioni finali sono stati pubblicati sul sito web comunale - sezione Amministrazione Trasparente.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione esegue forme di controllo sull’attuazione di tale indirizzo e coordina l’attività dei Responsabili di Posizione Organizzativa.

3. FORMAZIONE IN TEMA DI ANTICORRUZIONE

3.1. Collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale di formazione

In tema di formazione la normativa di riferimento è, da ultima, l' articolo 6, comma 13, del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 176 che, al primo periodo, prevede testualmente:

«13. A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione, deve essere non superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009.»

Tale normativa, ai sensi della Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica 30 luglio 2010, n. 10 recante *“Programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche”* costituisce *“linee-guida finalizzate a garantire un miglior utilizzo delle risorse finanziarie assegnate alla formazione dei pubblici dipendenti”* anche per gli enti territoriali.

Nell'ambito del piano annuale di formazione, e pertanto all'interno dei limiti finanziari previsti dalla normativa sopra specificata, è inserita anche la formazione in tema di anticorruzione.

Successivamente la Corte dei Conti, sezione regionale Emilia-Romagna, con la deliberazione n.276/2013/PAR del 20 novembre 2013, nell'analizzare l'obbligatorietà della formazione in materia di anticorruzione prevista dal Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla delibera Civit n. 72 del 11.09.2013, ha stabilito la legittimità di deroga al tetto di spesa definito dall'art. 16, comma 13, del D.L. 78/2010 per l'attività formativa in tale ambito.

I fabbisogni formativi sono individuati dal Responsabile della prevenzione in accordo con il Responsabile di posizione organizzativa del Servizio Finanziario e di Ragioneria.

3.2. Soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

La formazione in materia di anticorruzione è strutturata su due livelli:

- a) livello generale, rivolto a tutti i dipendenti;
- b) livello specifico, rivolto al Responsabile della prevenzione, ai Responsabili di posizione organizzativa addetti alle aree a rischio.

Il personale da inserire nei percorsi formativi è individuato dal Responsabile della prevenzione della corruzione, tenendo presente il ruolo affidato a ciascun soggetto e le aree a maggior rischio di corruzione individuate nel P.T.P.C..

3.3. Soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

Il livello generale di formazione, rivolto a tutti i dipendenti, è stato tenuto nel 2014 e nel 2015, in qualità di docenti, dal Responsabile della prevenzione della corruzione e da un esperto esterno all'Amministrazione, qualificato nella materia.

Per l'anno 2016 si proseguirà secondo tali modalità che hanno riscosso l'apprezzamento dei Responsabili di Posizione Organizzativa, per chiarezza espositiva ed efficacia, finalizzata all'attuazione concreta degli obiettivi normativi e di Piano.

3.4. Contenuti della formazione in tema di anticorruzione

Il livello generale di formazione, rivolto alla generalità dei dipendenti, dovrà riguardare l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità. Le iniziative

formative aventi ad oggetto il contenuto del Codice di Comportamento e del Codice disciplinare, dovranno coinvolgere tutti i dipendenti ed anche i collaboratori a vario titolo dell'Amministrazione comunale (L.S.U.), devono basarsi prevalentemente sull'esame di casi concreti.

Il livello specifico, rivolto al personale indicato alla lettera b) del precedente punto 3.2., avrà come oggetto le seguenti materie: le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'Amministrazione comunale.

4. CODICE DI COMPORTAMENTO

4.1. Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

In relazione al Codice di Comportamento di cui al DPR n. 62/2013, questo Comune, ha già provveduto all'approvazione di un proprio codice di comportamento con delibera della Giunta Comunale n.13 del 28/01/2014.

Il Codice di comportamento è pubblicato sul sito comunale alla voce Amministrazione Trasparente - Altri contenuti - Corruzione - Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Cislago.

4.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Le presunte violazioni al Codice di Comportamento devono essere comunicate, per iscritto, al superiore gerarchico o Responsabile di posizione organizzativa del servizio o ufficio di appartenenza il quale, entro 5 giorni dalla comunicazione, apre il procedimento disciplinare oppure valutata la competenza dell'ufficio procedimenti disciplinari rimette la pratica a quest'ultimo ovvero, qualora oltre a responsabilità disciplinare vi siano anche estremi di altre responsabilità (civile, penale, contabile, ecc.) trasmette la pratica all'Autorità competente.

4.3. Indicazione dell'ufficio competente ad emanare pareri sull'applicazione del codice

La competenza ad emanare pareri sull'applicazione delle norme contenute nel Codice di Comportamento viene individuata nel Responsabile della prevenzione della corruzione.

4.4. La trasparenza ed il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità

La trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Da questo punto di vista essa, infatti, consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'Amministrazione e pertanto, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e pertanto, se ci sono dei "blocchi" anomali del procedimento stesso;
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e, pertanto, se l'utilizzo delle risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie.

Per questi motivi la L. n. 190/2012 è intervenuta a rafforzare gli strumenti già vigenti, pretendendo un'attuazione ancora più spinta della trasparenza, che, come noto, già era stata largamente valorizzata a partire dall'attuazione della L. 241/1990 e, successivamente, con l'approvazione del D.Lgs. n. 150/2009.

Gli adempimenti di trasparenza tengono conto delle prescrizioni contenute nel D.Lgs. n. 33 del 2013, nella legge n. 190 del 2012 e nelle altre fonti normative.

Gli adempimenti in materia di trasparenza si conformano alle Linee Guida della CIVIT riportate nella delibera n. 50/2013 ed alle indicazioni dell'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture con riferimento solo ai dati sui contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture.

Il Responsabile della Trasparenza di questo Comune è il Segretario Comunale, che è stato nominato con atto del Sindaco Prot. n. 444 del 14.01.2014.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014/2016 è stato approvato con delibera della Giunta Comunale n. 14 del 28 gennaio 2014.

Con la stessa delibera della Giunta Comunale di aggiornamento del P.T.P.C. 2016/2018, si è stabilito di apportare alcuni correttivi alle misure previste nel Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità.

5. ALTRE INIZIATIVE

5.1. Misure per favorire la rotazione del personale nell'assegnazione di responsabilità di procedimento nelle attività a maggiore rischio.

La problematica organizzativa legata alle ridotte risorse umane (n. 29 dipendenti), alla frammentazione in vari settori di competenza (n. 7 Servizi con n. 6 Responsabili di Posizione Organizzativa), alla necessità di non intaccare i livelli di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa dell'Ente, retta su principi di specifiche competenze maturate negli anni, non fungibili e trasferibili ad altri dipendenti dello stesso Ente Locale con il rischio probabile di procurare danni d'immagine e patrimoniali, hanno indotto la Giunta Comunale nell'approvazione del P.T.P.C. 2014/2016 a rinviare ogni decisione sulla rotazione del personale.

Nel 2015 la Giunta Comunale, pur consapevole delle difficoltà nell'attuazione del principio di rotazione del personale operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione in un comune con limitate disponibilità di professionalità, ha stabilito che i Responsabili di Posizione Organizzativa, negli ambiti indicati al punto 2.1 del presente P.T.P.C. dovranno adottare sistemi di rotazione del personale nell'assegnazione di responsabilità di procedimento che favoriscano una distribuzione delle competenze il più possibile allargata a tutte le professionalità presenti nella propria area organizzativa.

L'applicazione della direttiva è monitorata dalla Conferenza di Servizio dei Responsabili di Posizione Organizzativa con il coordinamento del Responsabile della prevenzione della corruzione.

5.2. Misure per favorire la rotazione delle imprese nell'affidamento degli appalti

Per il 2016 si intendono confermare le misure già introdotte per gli ambiti a maggiore

rischio corruttivo prendendo spunto dagli orientamenti espressi dall'ANAC.

Nel 2015, partendo da un preventivo monitoraggio incentrato sui procedimenti di appalto eseguiti nel 2014, ed in particolare sulla concentrazione di più affidamenti di lavori, servizi e forniture a medesime imprese, sono state avviate iniziative per indurre i Responsabili di Posizione Organizzativa ad attuare una maggiore rotazione delle imprese.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha trasmesso a tutti i Responsabili di Posizione Organizzativa una nota in data 12.03.2015, nella quale si avviava in attuazione al punto 2.2. del PTCP un'iniziativa indirizzata ad evitare la concentrazione di affidamenti in capo a medesime imprese.

I Responsabili di Posizione Organizzativa hanno predisposto autonomi piani organizzativi per favorire la rotazione delle imprese appaltatrici. I piani organizzativi, una volta redatti, sono stati trasmessi per conoscenza al Responsabile della prevenzione della corruzione, che ha provveduto alla loro pubblicazione sul sito web comunale, sezione Amministrazione Trasparente.

Per il 2016 il Responsabile della prevenzione della corruzione deve verificare l'attuazione delle misure programmate e la loro effettiva applicazione mediante verifiche a campione sulle determine di affidamento. Il Responsabile della prevenzione della corruzione renderà noto i risultati dell'indagine, informando il Sindaco e i Responsabili di Posizione Organizzativa.

5.3. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione

L'art. 1, comma 19, della L. n. 190/2012 che ha sostituito il comma 1, dell'articolo 241 del codice di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, testualmente dispone:

«1. Le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'articolo 240, possono essere deferite ad arbitri, previa autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione. L'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli.».

Inoltre, occorre tenere in debita considerazione i seguenti commi sempre dell'art. 1 della L. n. 190/2012:

«21. La nomina degli arbitri per la risoluzione delle controversie nelle quali è parte una pubblica amministrazione avviene nel rispetto dei principi di pubblicità e rotazione e secondo le modalità previste dai commi 22, 23 e 24 del presente articolo, oltre che nel rispetto delle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in quanto applicabili.

22. Qualora la controversia si svolga tra due pubbliche amministrazioni, gli arbitri di parte sono individuati esclusivamente tra dirigenti pubblici.

23. Qualora la controversia abbia luogo tra una pubblica amministrazione e un privato, l'arbitro individuato dalla pubblica amministrazione è scelto preferibilmente tra i dirigenti pubblici. Qualora non risulti possibile alla pubblica amministrazione nominare un arbitro scelto tra i dirigenti pubblici, la nomina è disposta, con

provvedimento motivato, nel rispetto delle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

24. La pubblica amministrazione stabilisce, a pena di nullità della nomina, l'importo massimo spettante al dirigente pubblico per l'attività arbitrale. L'eventuale differenza tra l'importo spettante agli arbitri nominati e l'importo massimo stabilito per il dirigente è acquisita al bilancio della pubblica amministrazione che ha indetto la gara.

25. Le disposizioni di cui ai commi da 19 a 24 non si applicano agli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della presente legge.»

Nel sito istituzionale dell'Amministrazione comunale, nella home page, verrà data immediata pubblicità della persona nominata arbitro delle eventuali controversie in cui sia parte l'Amministrazione stessa. Tale avviso pubblico dovrà riportare anche tutte le eventuali precedenti nomine di arbitri per verificare il rispetto del principio di rotazione.

5.4. Attuazione del regolamento per disciplinare gli incarichi esterni e lo svolgimento di attività extraistituzionali

Il cumulo in capo ad un medesimo Responsabile di Posizione Organizzativa di diversi incarichi conferiti dall'amministrazione comunale può comportare rischi di una eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del Responsabile di Posizione Organizzativa. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del Responsabile di Posizione Organizzativa può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, è stato redatto un apposito regolamento, approvato con delibera della Giunta Comunale n. 206 del 28.11.2015, per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai dipendenti dell'amministrazione. Tale regolamento ha dettato:

- disposizioni generali che stabiliscono che ai dipendenti del Comune di Cislago non possono essere conferiti incarichi che non siano espressamente autorizzati, che è precluso l'esercizio di qualsiasi attività estranea al rapporto di pubblico impiego che sia caratterizzata da particolare intensità, continuità e ripetitività nel tempo, le cui modalità di accertamento sono disciplinate dal regolamento (art. 2);
- l'elenco delle attività consentite previa comunicazione all'Ente e quelle che non necessitano né di autorizzazione né di comunicazione, le modalità di iscrizione agli albi od ordini professionali (art. 3);
- le attività consentite ai dipendenti in part time con orario non superiore al 50% (art. 4);
- le attività non consentite a tutti i dipendenti (art. 5) e quelle per i dipendenti in part time con orario non superiore al 50% (art. 6);
- i casi nei quali si concreta il conflitto di interessi (art. 7);
- la procedura autorizzativa allo svolgimento di incarichi esterni (art. 8);
- i casi nei quali l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni è revocabile (art. 9);
- le sanzioni per le violazioni al regolamento (art. 10);

- l'obbligo di comunicazione dei compensi percepiti per gli incarichi esterni e le attività extraistituzionali autorizzate (art. 12).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione monitora la corretta applicazione del regolamento.

5.5. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità

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

- a) delle particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi ai Responsabili di posizione organizzativa in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- b) delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e dei Responsabili di posizione organizzativa;
- c) delle ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali e di Responsabili di posizione organizzativa per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

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

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

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del già citato D.Lgs. n. 39/2013. Mentre ai sensi del successivo art. 18, a carico di coloro che hanno conferito i suddetti incarichi dichiarati nulli sono applicate le previste sanzioni.

La situazione di inconferibilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'Amministrazione comunale e si appalesassero nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico, se risulta sussistente la causa di inconferibilità.

A differenza che nel caso di inconferibilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

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

Comunque, l'accertamento dell'insussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti cui l'Amministrazione comunale intende conferire gli incarichi, avverrà

mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini ed alle condizioni dell'art. 46 del DPR n. 445/2000 da pubblicarsi sul sito dell'Amministrazione comunale.

5.6. Modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili dopo la cessazione

L'art. 53, comma 16-ter del D.Lgs. n. 165/2001, così come inserito dalla lettera l) del comma 42 dell'art. 1 della L. 6 novembre 2012, n. 190, testualmente dispone:

«16-ter. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.»

I "dipendenti" interessati sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'Amministrazione comunale hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (dirigenti, Responsabili di posizione organizzativa, responsabili di procedimento nel caso previsto dall'art. 125, commi 8 e 11, del D.Lgs. n. 163/2006).

Ai fini dell'applicazione delle suddette disposizioni si impartiscono le seguenti direttive:

- a) nei contratti di assunzione del personale è inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- b) nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, è inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- c) verrà disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- d) si agirà in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001.

5.7. Direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35-bis del D.Lgs. n. 165/2001, così come inserito dall'art. 1, comma 46, della L. n. 190/2012, e 3 del D.Lgs. n. 39/2013, l'Amministrazione

comunale è tenuta a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- a) all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di appalti o di commissioni di concorso;
- b) all'atto del conferimento degli incarichi amministrativi di vertice o di Responsabile di posizione organizzativa;
- c) immediatamente, con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

L'accertamento dovrà avvenire:

- mediante acquisizione d'ufficio dei precedenti penali da parte dell'ufficio preposto all'espletamento della pratica;
- mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del DPR n. 445/2000.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. n. 39/2013. A carico di coloro che hanno conferito incarichi dichiarati nulli dovranno essere applicate le sanzioni di cui all'art. 18 dello stesso D.Lgs.

L'attuazione delle presenti direttive deve avvenire in osservanza di quanto segue:

- in generale, la preclusione opera in presenza di una sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per i delitti contro la pubblica Amministrazione anche se la decisione non è ancora irrevocabile ossia non è ancora passata in giudicato (quindi anche in caso di condanna da parte dell'Autorità giudiziaria);
- la specifica preclusione di cui alla lettera b) del citato art. 35-bis riguarda sia l'attribuzione di incarico o l'esercizio delle funzioni direttive; pertanto l'ambito soggettivo della norma riguarda i Responsabili di posizione organizzativa;
- la situazione impeditiva viene meno ove venga pronunciata, per il medesimo caso, una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Qualora all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per i delitti sopra indicati, l'Amministrazione:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;
- applica le misure previste dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

Qualora la situazione di inconfiribilità si appalesa nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione della corruzione effettuerà la contestazione nei confronti dell'interessato, il quale dovrà essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio da parte del soggetto che ha provveduto a conferire l'incarico.

5.8. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

L'art. 54-bis del D.Lgs. N. 165/2001, così come aggiunto dall'art. 51 della legge n. 190/2012 prevede:

«1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nelle quale le stesse sono state poste in essere.

4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.».

Pertanto, il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve darne notizia circostanziata al Responsabile della prevenzione della corruzione. Il Responsabile dovrà valutare se sono presenti gli elementi di illecito e, se del caso, intimare al Responsabile di posizione organizzativa sovraordinato al dipendente che ha operato la discriminazione di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa. Il Responsabile della prevenzione della corruzione valuterà la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

L'attuale Piano nazionale anticorruzione (PNA), al paragrafo 3.1.11, riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, le amministrazioni pubbliche devono porre in essere ed attuare. Nello specifico, il Piano prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 siano tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del predetto decreto. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività.

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. Per questa ragione, l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone all'amministrazione che tratta la segnalazione di assicurare la riservatezza dell'identità di chi si espone in prima persona.

A tal fine il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva. Naturalmente la garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come

«dipendente pubblico che segnala illeciti», quella del soggetto che, nell'inoltare una segnalazione, non si renda conoscibile. In sostanza, la *ratio* della norma è di assicurare la tutela del dipendente, mantenendo riservata la sua identità, solo nel caso di segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili.

Ad avviso dell'ANAC, le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Il procedimento per la gestione delle segnalazioni ha come scopo precipuo quello di proteggere la riservatezza dell'identità del segnalante in ogni fase (dalla ricezione alla gestione successiva), anche nei rapporti con i terzi cui l'amministrazione o l'ANAC dovesse rivolgersi per le verifiche o per iniziative conseguenti alla segnalazione.

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, l'ANAC ritiene che il flusso di gestione delle segnalazioni debba avviarsi con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'Amministrazione Comunale.

Egli è, dunque, da considerare il soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti al fine di predisporre, di conseguenza, le misure volte a rafforzare il Piano di prevenzione della corruzione.

Si stabilisce che andranno verificate solo le segnalazioni espresse in buona fede, escludendo i casi in cui il segnalante agisca con dolo o colpa grave e le segnalazioni non circostanziate e fondate su elementi di fatto (anche documentabili).

E' vietato rivelare l'identità del segnalante, ma non sono ammesse le segnalazioni anonime.

In ragione dell'indirizzo appena espresso, il Responsabile della prevenzione della corruzione provvederà, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione, ad istituire un sistema informatico idoneo a rendere operativo un procedimento di gestione delle segnalazioni di eventuali illeciti da parte del dipendente pubblico dell'Ente.

5.9. Realizzazione di un monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti o ottengono autorizzazioni, concessioni, o erogazione di vantaggi economici

Nel 2015 il Responsabile della prevenzione della corruzione ha eseguito un monitoraggio per verificare la sussistenza di eventuali rapporti tra soggetti appartenenti all'Amministrazione Comunale e soggetti appartenenti ad Enti ed Associazioni ai quali il Comune di Cislago ha erogato nel corso dell'anno 2014 vantaggi economici, ai fini della

verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità con i dipendenti del Comune. Il soggetto competente all'adozione della suddetta misura è il Responsabile della prevenzione della corruzione.

Per il 2015 è stato ripetuto il monitoraggio.

Per il 2016 si estenderà il monitoraggio anche alla verifica di eventuali situazioni di parentela tra dipendenti comunali ed amministratori di società affidatarie di contratti di appalto per lavori, servizi o forniture di importo a base d'asta superiore ad € 40.000,00.