

## ALLEGATO A – DIRETTIVE ANAC

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, adottato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, pubblicata sul sito dell’Autorità in data 22 novembre 2019, rappresenta l’atto di indirizzo per le Amministrazioni finalizzato all’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Il PNA 2019, oltre ad essere una sorta di compendio dei Piani precedenti, contiene nuove ed importanti indicazioni applicative, utili alla stesura dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che ogni amministrazione deve approvare entro il 31 gennaio.

La prima, importante indicazione dell’Autorità, è che il PTPCT non può essere oggetto di standardizzazione. Difatti, ogni amministrazione è esposta a diversi rischi corruttivi, derivanti, oltreché dall’attività tipicamente svolta, da numerosi fattori interni ed esterni: dimensione, organizzazione interna, contesto territoriale/economico/sociale/culturale..

Naturalmente, per far in modo che tali potenziali rischi emergano e, di conseguenza, si possano individuare le adeguate misure di contenimento, è necessario che l’organo di indirizzo, in primis, assuma un ruolo attivo e propositivo, creando un contesto interno favorevole e che sia di supporto al RPCT.

Il ruolo del RPCT è fondamentale, ma è altrettanto importante che nella gestione del rischio corruttivo, sia coinvolta tutta la struttura, che deve essere responsabilizzata e istruita sull’importanza dell’intero processo.

E’ richiesta, quindi, piena e attiva collaborazione del personale non dirigente, ma responsabile dei settori cui sono stati assegnati e degli organi di valutazione e di controllo.

L’Autorità, nel ribadire che lo scopo del Piano è quello di giungere ad un’effettiva riduzione del rischio corruttivo, raccomanda di non soffermarsi eccessivamente sugli aspetti formali del PTPCT, preferendo, invece, un approccio sostanziale, che sia proporzionato alle specificità dell’amministrazione.

In tale ottica, non è richiesto che il Piano sia immediatamente esaustivo nell’illustrare tutti i processi dell’amministrazione, ma, soprattutto per le amministrazioni piccole è richiesto che le diverse fasi di gestione del rischio siano sviluppate in maniera graduale, e che si segua un approccio progressivo e continuativo, che porti, col tempo, ad approfondire l’analisi, la valutazione e il trattamento.

L’obiettivo deve essere quello di un progressivo miglioramento dell’agire amministrativo attraverso il monitoraggio e la valutazione dell’effettiva attuazione ed efficacia delle misure e la verifica periodica della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

Affinché le misure previste siano efficaci, occorre garantire una sostanziale integrazione tra le misure di prevenzione, obiettivi strategici del Comune, e gli obiettivi del Piano della Performance e, viceversa, nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell’attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

**Nell’allegato 1) al PNA 2019**, l’ANAC fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”.

Nel sistema di gestione del rischio, sono coinvolti diversi soggetti: organo di indirizzo, RPCT, OIV e / o Nucleo di Valutazione, responsabili di settore, dipendenti, e tutti gli uffici che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di controllo interno, ecc.).

Il RPCT, messo nelle giuste condizioni, nell’elaborazione del Piano, deve specificare i compiti di ciascuno dei suddetti soggetti, in modo da poter segnalare all’OIV eventuali disfunzioni inerenti all’attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e da poter indicare all’UPD i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure previste nel Piano, come previsto dall’art.1, comma 7, del d.l. 190/2012.

L’attività di gestione del rischio, prende avvio da una attenta valutazione **analisi del contesto interno ed esterno**, che sia funzionale all’identificazione ed esame degli eventi rischiosi e all’individuazione e programmazione delle misure specifiche di prevenzione.

Alla base dell’analisi del contesto interno, è la **mappatura dei processi**, che consiste nell’esaminare tutta l’attività amministrativa in modo da individuare le aree maggiormente esposte al rischio corruzione

Nella redazione del Piano dopo aver individuato gli eventi rischiosi bisogna far emergere i fattori che ne agevolano il verificarsi e determinare il livello di esposizione al rischio. A

Per una corretta valutazione si devono utilizzare dati quanto più oggettivi possibile; si può fare riferimento, ad esempio, a: precedenti giudiziari o procedimenti disciplinari, segnalazioni pervenute tramite lo strumento del whistleblowing, esiti di controlli interni, rassegne stampa, ecc...

***Anche per la misurazione del rischio, sono stati utilizzati dai responsabili coinvolti indici qualitativi quali alto, medio, basso***

La misura individuata deve fare emergere concretamente l'obiettivo che si vuole perseguire e le modalità con cui verrà attuata per incidere sui fattori di rischio.

E' fondamentale in questa fase il coinvolgimento soprattutto dei responsabili di settore, dal momento che le misure scelte devono essere attuabili. Infatti il Responsabile "in quanto competente per il proprio ufficio è a conoscenza dei processi e delle rispettive attività, e, pertanto il soggetto più idoneo ad individuare misure realmente incisive per prevenire gli specifici rischi."

Una volta individuate le misure, occorre programmarle. Vanno indicati:

- fasi/modalità di attuazione della misura;
- tempistiche di attuazione;
- responsabilità connesse all'attuazione;
- indicatori di monitoraggio e target da raggiungere.

La mancanza degli elementi essenziali è equiparata ad omessa adozione del Piano, che, ai sensi dell'art.19, comma 5, del d.l. 90/2014, è sanzionabile con sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro.

L'attività di **monitoraggio sull'attuazione effettiva delle misure programmate**, spetta al RPCT, che può avvalersi dell'ausilio di referenti o dei responsabili dei diversi uffici, in modo da strutturare un monitoraggio "a più livelli", realizzando, così, un modello di prevenzione a rete.

"I responsabili degli uffici e i dipendenti tutti, quando richiesto e nelle modalità specificate, hanno il dovere di fornire il supporto necessario al RPCT e tale dovere, se disatteso, può dar luogo a provvedimenti disciplinari."

***Con nota del 02/04/2020 prot.5805 è stata richiesto a tutti i Responsabili il monitoraggio svolto sull'attività degli uffici di competenza, sull'attuazione delle misure di prevenzione previste nel Piano in qualità di referenti per la prevenzione per il settore gestito.***

**L'allegato 1 al PNA 2019 si conclude con la raccomandazione di prevedere una fase di "consultazione e comunicazione", finalizzata al coinvolgimento di soggetti interni ed esterni (personale, organo politico, cittadini, associazioni, altre istituzioni, ecc.) ai fini del reperimento delle informazioni necessarie alla migliore personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione, in modo da raccogliere buone proposte, condividerle e valutarle. Di questa fase di consultazione e comunicazione, va sempre data evidenza nel PTPCT.**

***A tal fine è stato pubblicato avviso prot. n. del sul sito istituzionale dell'Ente, al fine di coinvolgere la comunità, reperire e condividere proposte migliorative della strategia di prevenzione attuata dall'Ente***

## **PREMESSA :**

**Il Piano anticorruzione rappresenta per l'Amministrazione il percorso operativo finalizzato all'applicazione e attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, coordinato con le disposizioni del codice di comportamento integrativo e quelle in materia di controlli ..**

In relazione ai diversi settori di attività, il Piano individua le aree di rischio, in conformità a quanto previsto dalle norme contenute nella L 190/2012 e nel PNA (approvato dall'ANAC come innanzi evidenziato), le misure di prevenzione e di contrasto al fenomeno corruttivo.

---

La legge 6 novembre 2012, n. 190, strumento di prevenzione e di repressione della corruzione, stimola gli enti ad adottare **strategie di contrasto alle condotte corruttive, a rafforzare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni .**

Per essere efficace, la prevenzione della corruzione, deve attuare misure di ampio spettro, idonee a ridurre all'interno delle amministrazioni, il rischio che vengano adottati atti di natura corruttiva. Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, per questo il codice di comportamento integrativo e l'attuazione rigorosa dello stesso, è strumento fondamentale ai fini della prevenzione e della trasparenza .

**A tal fine sono stati rivisti e aggiornati in base agli indirizzi della Commissione Straordinaria il regolamento dei Controlli (dove è stato disciplinato in maniera dettagliata anche il controllo sugli organismi partecipati) e il Codice di Comportamento integrativo.**

Sono state intensificate, in conformità agli indirizzi operativi della Commissione Straordinaria, le misure preventive tra cui i controlli sugli atti, sul patrimonio rispetto al quale è stato effettuato il monitoraggio finalizzato al censimento della proprietà immobiliare dell'ente. Gli esiti di tali verifiche sono stati approvati con atto n.82 del 13/08/2020 finalizzato ad avere il quadro della situazione patrimoniale dell'ente per consentire una utilizzazione razionale riducendo e/o eliminando le locazioni passive .

A tal fine con atto n. 142 del 17/12/2020 il responsabile del Servizio Patrimonio è stato incaricato di predisporre una proposta di razionalizzazione e utilizzo degli immobili di proprietà comunale, previo avvio dei lavori di manutenzione ai fini dell'agibilità e della messa in sicurezza .

A questo si deve aggiungere il percorso procedimentale avviato dalla Commissione Straordinaria relativamente al bene confiscato, attualmente oggetto di lavori di manutenzione ai fini dell'assegnazione per gli scopi previsti dall'art.48 del Dlgs159/2011.  
**Atti adottati dalla Commissione Straordinaria in merito al bene confiscato :**

^-Del. n.5/2020 acquisizione al Patrimonio immobiliare indisponibile dell'Ente del bene confiscato

^-ordinanza n.10 del 18/02/2020 con la quale la C.S intimava alla persona che occupava il bene il rilascio dell'immobile entro 15 giorni ;

**^Del n.85/20 con la quale la CS ha programmato gli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati all'agibilità , sicurezza per la fruizione dello stesso ;**

**^Del. n.3/2021 con la quale la C.S. ha fornito gli indirizzi al responsabile del Settore LLPP e al Sovraordinato per avviare e predisporre gli atti necessari per la concessione dell'immobile a soggetti aventi i requisiti e per le finalità previsti dall'art.48 del dlgs159/2011 e successive modifiche .**

**Al fine di ottemperare agli obblighi di trasparenza è stato implementato il sito "Amministrazione Trasparente", inserendo tutte le informazioni che non erano presenti e gli atti oggetto di pubblicazione come previsto dal dlgs 33 /2013 , in particolare anche con riferimento al Patrimonio .**

**La Commissione Straordinaria nell' ottica di dare attuazione ai principi di trasparenza e alle misure di prevenzione individuate nella L190/2012 ha:**

**^^fornito gli indirizzi operativi inerenti la razionalizzazione dell'utilizzo del patrimonio immobiliare dell'ente finalizzati non solo ad un uso corretto dello stesso ma altresì per ridurre gli sprechi e le spese di gestione ;**

**^^ ha adottato :a) il Regolamento per la concessione in uso temporaneo o occasionale di locali e spazi di proprietà comunale ( Del.n.13/2020)**

**b) il Regolamento per la promozione delle attività sportive ..e modalità di gestione ed uso degli impianti sportivi comunali ( Del.n.12/2020);**

**A tal fine , previo indirizzo della Commissione Straordinaria , verificato che da tempo si procedeva a prorogare la concessione per l'utilizzo di alcuni impianti sportivi,pertanto previa verifica dell'agibilità degli stessi e l'esecuzione di interventi urgenti di manutenzione , sono state avviate le procedure ad evidenza pubblica per la relativa assegnazione del Circolo Tennis (assegnato ) e Palazzetto dello Sport ( gara deserta, in attesa di avviare nuova procedura ).**

**c) il Regolamento per la disciplina delle libere forme associative ( Del. n 01 del 14/01/2021)**

**A seguito del monitoraggio sul patrimonio :**

**a) è stata rivista e aggiornata in particolare relativamente agli obblighi e impegni reciproci , la convenzione con l'Associazione di volontariato della Protezione Civile in conformità alle ultime modifiche normative statali e della Regione Puglia;**

**b) è stato riscontrato il mancato introito del canone fissato con contratto d'uso di un immobile destinato a Centro Diurno Socio-Educativo e Riabilitativo per un ammontare di euro 37.895,00 , di cui sono stati già introitati euro 15000,00.**

**c) Altra misura presa in considerazione è stata quella della formazione, a tal fine sono state organizzate due giornate il 16 e il 20 ottobre 2020 finalizzate alla formazione di tutti i dipendenti sulla Prevenzione e trasparenza , sul contenuto del codice di comportamento ,sulle misure del Piano approvato dall'Amministrazione, sul sistema dei controlli sugli atti , sulla redazione degli stessi .**

**La formazione quale misura di prevenzione e in conformità agli atti di indirizzo della**

Commissione ha riguardato altresì alcuni dipendenti di diversi settori , finalizzata a consentire l'affiancamento in alcuni uffici per consentire in futuro l'attuazione della rotazione .

La formazione ha visto anche l'inserimento di alcuni dipendenti in un procedimento formativo finalizzato ad acquisire una professionalità diversa , ma rientrante nella categoria di appartenenza quale l'esercizio della funzione di messo notificatore , figura di cui l'ente non era dotato .

Con la legge 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di PREVENZIONE che comprende una serie di misure idonee a creare le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti non conformi alle leggi vigenti .

In coerenza con tale finalità sono state diramate diverse direttive che hanno investito gli ambiti più esposti come le modalità di redazione degli atti che devono contenere gli elementi essenziali che garantiscono la correttezza , la legittimità , e contestualmente la trasparenza e tracciabilità.

Si è proceduto ad approvare al fine di disciplinare il percorso di formazione degli atti :

**- il Regolamento in materia di procedimenti amministrativi (Del.CS n.8 del 07/05/2020)**

**-l'elenco dei Procedimenti amministrativi curati dai Settori ( Del. n.73/2020);**

Altra misura di prevenzione a cui è stata data particolare attenzione è **il controllo amministrativo-contabile** che ha riguardato n. 76 atti (art.147-bis) .

**Si è proceduto altresì ad effettuare la verifica sui crediti** vantati dall'Ente nei confronti di soggetti terzi:

**Contenzioso:**il monitoraggio ha riguardato in primis la quantificazione dei crediti derivanti da sentenze di condanna della controparte vantati dall'amministrazione sin dal 2016 , anno in cui sono stati conferiti alcuni incarichi legali per il relativo recupero . Dalla verifica dei fascicoli è emerso che l'ufficio non aveva alcuna cognizione, né documentazione dell'attività posta in essere dai legali , pertanto si è proceduto ad inviare solleciti e diffide , **che hanno portato al recupero della somma complessiva di euro 36.934,54**

Sono in corso gli ulteriori recuperi .

#### **Controllo sui contributi e buoni alimentari**

L'emergenza epidemiologica COVID 19 ha creato enormi disagi nella comunità pertanto la Commissione Straordinaria ha deliberato l'assegnazione di buoni alimentari come previsto dalle disposizioni delle Autorità governative e regionali secondo modalità e criteri oggettivi in linea con le disposizioni vigenti . L

**I controlli** hanno riguardato la fase dell'istruttoria delle istanze e a campione e in base alla dichiarazione dei redditi sono state verificate ed inviate **alle Autorità competenti n.121 pratiche** .

**Il monitoraggio ha riguardato anche la “Carminio srl”** società a capitale interamente pubblico che gestisce servizi per conto del Comune .

La Commissione Straordinaria ha in primo luogo ha approvato con deliberazione n.08/2020gli”Indirizzi per le nomine e le designazioni di rappresentanti del Comune presso Enti , Aziende ed Istituzioni”.

Con successivi provvedimenti è stato approvato il nuovo Statuto e nominato l'Amministratore Unico in conformità alle disposizioni di cui al Dlgs175/2016 che ha sostituito le due figure precedenti del

Presidente e Direttore , realizzando anche un'economia di spesa . All'Amministratore è stato dato l'incarico di effettuare un'analisi rigorosa dell'assetto complessivo della società che evidenzi , in maniera chiara e trasparente oltre a quanto richiesto dalle norme in materia , anche l'efficienza e l'economicità della gestione societaria .

Dobbiamo evidenziare altresì che sono state inoltrate per ogni procedimento in cui soggetti terzi intervengono in relazione con l'ente, l'informativa in conformità a quanto previsto dall'art.100 del dlgs 190/2012 e , pertanto sono pervenute due misure interdittive emesse dalla Prefettura di Lecce , in virtù delle quali sono stati adottati provvedimenti con i quali è stata disposta l'inibizione dell'esercizio dell'attività .

La Commissione ha difeso le ragioni dell'ente contro i ricorsi presentati dai soggetti interessati dalla misura , incaricando un legale , ricorsi rigettati dal TAR/LECCE .

In materia di personale i riscontri effettuati sul fondo accessorio del trattamento economico dei dipendenti hanno rilevato alcune irregolarità , pertanto si è reso necessario procedere e, l'attività istruttoria è in itinere , alla ricostituzione dei fondi in conformità ai diversi Contratti Collettivi di Lavoro con decorrenza 1999.

Le disposizioni concernenti le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, co. 2-*bis*, della legge 190/2012 e nell'art. 2-*bis* del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

---

L'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013 individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza. Ad essa fa riferimento l'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 per identificare le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o di misure di prevenzione della corruzione .

Alla luce del vigente quadro normativo ( art 2 bis del dlgs33/2013 individua l'ambito applicativo delle norme della trasparenza ) e dei chiarimenti contenuti nelle delibere di ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto:

- le pubbliche amministrazioni definite all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, pertanto il Comune di Carmiano come tutte le altre pubbliche amministrazioni è destinatario delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e, pertanto è tenuto ad adottare il PTPCT entro il 31 gennaio , a nominare il RPCT e a pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività, assicurando altresì la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato, cd. FOIA), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.

---

Inoltre gli obblighi di trasparenza si applicano anche alle società a partecipazione pubblica; associazioni, fondazioni e gli altri enti di diritto privato che abbiano le caratteristiche indicate all'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013<sup>9</sup>.

---

Il PTPCT individua il grado di esposizione dell'Ente al rischio di corruzione e indica gli interventi cioè le misure volte a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012).

Finalità del PTPCT è quella quindi di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali e quindi il Comune a tal riguardo è tenuto a valutare i rischi dei fenomeni corruttivi, procedendo a tal fine all'analisi del contesto (interno ed esterno), e a procedere al trattamento del rischio , identificando e programmando la misura di

prevenzione).

La gestione del rischio riguarda tutti i processi decisionali e quindi in particolare è necessario garantire a tal fine, che alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della *Performance* e, nella misurazione e valutazione delle *performance* organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT..

Il Comune di Carmiano adotta un unico PTPCT in cui è anche inserita la sezione relativa alla trasparenza e il codice di comportamento integrativo.

Il PTPCT costituisce un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione all'interno dell'Ente, i destinatari del Piano sono coloro che prestano a qualunque titolo servizio presso l'Amministrazione (art.1, co. 2-*bis*, l. 190/2012).

La violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (l. 190/2012, art. 1, co. 14). Tale previsione è confermata all'art. 1, co. 44 della l. 190/2012 secondo cui la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

La legge 190/2012 precisa che l'attività di elaborazione del Piano nonché delle misure di prevenzione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1, co. 8), ma spetta al RPCT.

La previsione normativa attribuisce una particolare responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi in capo al RPCT (art. 1, co. 12, l. 190/2012), ma in ogni caso tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa, rispondono secondo il proprio personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

La partecipazione attiva e il coinvolgimento di tutti i responsabili e di coloro che a vario titolo partecipano alla gestione dell'ente consente di essere consapevoli della rilevanza delle misure di prevenzione.

Le misure di prevenzione devono costituire precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti anche ai fini della responsabilità dirigenziale.

---

E' importante in questa sede ricordare che l'art. 8 del D.P.R. 62/2013 contiene il dovere per i dipendenti di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT. La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1, co. 14), a tal fine i responsabili di settore hanno l'obbligo di avviare i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti ai sensi all'art. 55-*sexies*, co. 3, del d.lgs. 165/2001<sup>13</sup>.

Diverse sono le forme di partecipazione previste dalla normativa in materia di prevenzione quali l'accesso civico, l'accesso civico generalizzato, (d.lgs. 33/2013, la procedura aperta alla partecipazione per l'adozione dei codici di comportamento delle amministrazioni (legge 190/2012, art. 1, co. 44), la partecipazione di portatori di interessi attraverso la consultazione pubblica prevista in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale (d.lgs. 50/2016 art. 22, co. 1).