

2.3 Rischi corruttivi e trasparenza

Il Piano anticorruzione rappresenta uno dei principali strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione nella Pubblica Amministrazione. La sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), normalmente individuato nel Segretario Generale, sulla base anche degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della legge n. 190/2012 e del dlgs 33/2013, integrati dal dlgs 97/2016 e s.m.i., e che vanno formulati in una logica di integrazione con quelli specifici programmati in modo funzionale alle strategie di creazione di valore. Gli elementi essenziali della sottosezione, volti a individuare e contenere rischi corruttivi, sono quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC.

Sulla base degli indirizzi e dei supporti messi a disposizione dall'ANAC, come le previsioni contenute nell'ultimo PNA 2025/2027 adottato il 12.11.2025, l'RPCT propone l'aggiornamento della pianificazione strategica in tema di anticorruzione e trasparenza secondo canoni di semplificazione calibrati in base alla tipologia di amministrazione ed avvalersi di previsioni standardizzate. In particolare, la sottosezione, sulla base delle indicazioni del PNA vigente, contiene le seguenti analisi che sono schematizzate in tabelle:

- a. Valutazione di impatto del contesto esterno per evidenziare se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente, culturale, sociale ed economico nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
- b. Valutazione di impatto del contesto interno per evidenziare se la missione dell'ente e/o la sua struttura organizzativa possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo della stessa;
- c. Mappatura dei processi di lavoro sensibili al fine di identificare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con focus sui processi per il raggiungimento degli obiettivi di performance volti a incrementare il valore pubblico, con particolare riferimento alle aree di rischio già individuate dall'ANAC, con l'identificazione dei fattori abilitanti e valutazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti (quindi analizzati e ponderati con esiti positivo), anche in riferimento ai progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e i controlli di sull'antiriciclaggio e antiterrorismo, sulla base degli indicatori di anomalia indicati dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF);
- d. Progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio. Individuati i rischi corruttivi le amministrazioni programmano le misure sia generali, che specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati, anche ai fini dell'antiriciclaggio e l'antiterrorismo. Le misure specifiche sono progettate in modo adeguato rispetto allo specifico rischio, calibrate sulla base del miglior rapporto costi benefici e sostenibili dal punto di vista economico e organizzativo. Devono essere privilegiate le misure volte a raggiungere più finalità, prime fra tutte quelli di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità. Particolare favore va rivolto alla predisposizione di misure di digitalizzazione;
- e. Aggiornamento del Codice di Comportamento di Ente;
- f. Implementazione di canali di comunicazione riservati per le segnalazioni di whistleblowing;
- g. Verifica preventiva dei conflitti d'interessi, delle cause di incompatibilità e ineleggibilità;
- h. Applicazione delle previsioni di Pantoufage a seguito della cessazione dei rapporti di lavoro presso l'Ente;
- i. Rotazione e formazione del personale;
- j. Pubblicazione di tutta la documentazione prevista nella sezione del sito web dell'Ente Amministrazione Trasparente;
- k. Monitoraggio annuale sull'idoneità e sull'attuazione delle misure, con l'analisi dei risultati ottenuti.

Anticorruzione: Si ricorda che l'RPCT è il Segretario Generale.

Si allegano le schede relative alla mappatura dei processi con la valutazione del rischio e le misure per il trattamento del rischio del Piano di Triennale della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza per il triennio 2026-2028 (Allegato 2).

2.3.1 Analisi del contesto esterno:

L'analisi del contesto esterno costituisce un elemento essenziale del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), in quanto consente di individuare i fattori ambientali, sociali, economici e istituzionali che possono incidere sul livello di esposizione dell'Ente ai rischi corruttivi e di cattiva amministrazione. Il Comune di Varallo Pombia opera all'interno di un contesto territoriale e socio-economico articolato, che richiede un'attenta valutazione delle dinamiche esterne rilevanti ai fini della prevenzione.

Dal punto di vista territoriale, Varallo Pombia è inserito in un'area di pianura della provincia di Novara caratterizzata da una collocazione strategica rispetto ai principali assi di collegamento interregionali e alla prossimità con importanti poli infrastrutturali e produttivi, tra cui l'area aeroportuale di Milano Malpensa. Tale posizione favorisce opportunità di sviluppo economico e insediativo, ma comporta anche una maggiore complessità nella gestione dei procedimenti amministrativi, in particolare quelli connessi all'urbanistica, all'edilizia privata, alle attività produttive, agli appalti pubblici e alle concessioni.

Il contesto economico locale presenta una struttura mista, con una prevalenza di piccole e medie imprese, attività artigianali, commerciali e di servizio, affiancate da una componente residenziale significativa. La presenza di operatori economici attivi sul territorio e l'interazione costante tra pubblico e privato rendono necessario un presidio attento dei processi decisionali e procedurali, al fine di prevenire possibili interferenze indebite, garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa e assicurare il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento.

Sotto il profilo sociale, il Comune presenta una comunità caratterizzata da una composizione demografica eterogenea, con la presenza di diverse fasce di età e di cittadini di nazionalità straniera stabilmente residenti. Tale pluralità comporta una domanda articolata di servizi pubblici e di interventi sociali, che richiede un'elevata capacità organizzativa e gestionale da parte dell'Ente. I settori dei servizi sociali, dell'istruzione, del sostegno alle famiglie e dell'assistenza alle fasce più fragili rappresentano ambiti sensibili, nei quali è fondamentale garantire criteri oggettivi, tracciabilità delle decisioni e uniformità di trattamento.

Il contesto istituzionale è caratterizzato dal costante coordinamento con altri livelli di governo e con enti sovracomunali, quali la Provincia, la Regione, gli enti gestori di servizi pubblici e le autorità competenti in materia ambientale e di tutela del territorio, anche in considerazione della presenza di aree sottoposte a vincoli paesaggistici e ambientali. Tale rete di relazioni istituzionali, se da un lato favorisce l'integrazione delle politiche pubbliche, dall'altro richiede una gestione trasparente dei rapporti interistituzionali e un'attenta definizione delle responsabilità procedurali.

Il quadro normativo di riferimento, in continua evoluzione, incide significativamente sull'azione amministrativa del Comune, imponendo un costante aggiornamento delle procedure e un rafforzamento dei sistemi di controllo interno. La complessità regolatoria e la crescente digitalizzazione dei processi amministrativi rappresentano fattori esterni che influenzano

l'organizzazione dell'Ente e che richiedono un adeguato presidio in termini di formazione del personale, standardizzazione delle procedure e monitoraggio dei rischi.

In tale contesto, il Comune di Varallo Pombia è chiamato a operare in un ambiente esterno che, pur non presentando criticità eccezionali, evidenzia elementi di complessità tipici dei comuni inseriti in aree dinamiche e interconnesse. L'analisi del contesto esterno costituisce pertanto la base per l'individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio corruttivo e per la definizione di misure di prevenzione proporzionate, coerenti con le caratteristiche del territorio e orientate al rafforzamento della legalità, della trasparenza e della fiducia dei cittadini nell'azione amministrativa.

2.3.2 Analisi del contesto interno:

L'analisi del contesto interno è finalizzata a individuare gli elementi organizzativi, gestionali e procedurali che caratterizzano il funzionamento del Comune di Varallo Pombia e che possono incidere sul livello di esposizione dell'Ente ai rischi di corruzione e di cattiva amministrazione. Tale analisi consente di valutare l'adeguatezza dell'assetto organizzativo e dei sistemi di controllo interno, in relazione alle funzioni esercitate e alle risorse disponibili.

Il Comune di Varallo Pombia presenta una struttura organizzativa di dimensioni contenute, tipica degli enti locali di piccola e media dimensione, con un numero limitato di settori e servizi e una conseguente concentrazione di funzioni e responsabilità in capo ai medesimi uffici e al personale assegnato. Tale configurazione, se da un lato favorisce una maggiore prossimità tra amministrazione e cittadini e una gestione più diretta dei procedimenti, dall'altro può determinare un incremento del rischio potenziale in relazione alla segregazione delle funzioni, alla rotazione del personale e alla distribuzione dei carichi di lavoro.

L'organizzazione dell'Ente è articolata in aree funzionali che comprendono i servizi amministrativi e demografici, i servizi finanziari e tributari, i servizi tecnici e di gestione del territorio, i servizi alla persona e i servizi di supporto agli organi istituzionali. Alcuni ambiti operativi, in particolare quelli relativi agli appalti, all'urbanistica ed edilizia privata, ai tributi e ai servizi sociali, presentano una maggiore esposizione ai rischi corruttivi in ragione della rilevanza economica dei procedimenti, della discrezionalità amministrativa e della frequente interazione con soggetti esterni.

Le risorse umane rappresentano un fattore centrale del contesto interno. Il personale comunale opera in un quadro caratterizzato da una limitata possibilità di specializzazione e da una forte trasversalità delle competenze, con la necessità di gestire una pluralità di procedimenti e adempimenti normativi. Tale condizione rende particolarmente rilevanti le attività di formazione, aggiornamento professionale e diffusione della cultura della legalità e dell'etica pubblica, quali strumenti fondamentali di prevenzione.

Il sistema dei controlli interni e delle responsabilità è improntato al rispetto delle disposizioni normative vigenti, con particolare riferimento ai controlli di regolarità amministrativa e contabile, al controllo sugli equilibri finanziari e al controllo di gestione. Nell'ambito del PTPCT, assume rilievo il ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), quale figura di coordinamento delle attività di prevenzione, monitoraggio e aggiornamento del Piano, nonché di promozione degli obblighi di trasparenza e integrità.

L'Ente ha progressivamente avviato processi di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi e di utilizzo degli strumenti informatici per la gestione documentale, la pubblicazione dei dati e l'accesso ai servizi da parte dei cittadini. Sebbene tali processi contribuiscano a rafforzare la tracciabilità delle

attività e la trasparenza, essi richiedono un costante presidio organizzativo e formativo per garantire un utilizzo corretto e uniforme degli strumenti e per prevenire criticità legate alla sicurezza dei dati e alla gestione delle informazioni.

Un ulteriore elemento del contesto interno è rappresentato dal rapporto tra struttura amministrativa e organi politici. Il Comune opera nel rispetto del principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, tuttavia la dimensione organizzativa contenuta dell’Ente rende particolarmente importante il mantenimento di chiari confini di ruolo e di responsabilità, al fine di prevenire interferenze indebite nei procedimenti gestionali e decisionali.

Nel complesso, il contesto interno del Comune di Varallo Pombia evidenzia una struttura organizzativa adeguata allo svolgimento delle funzioni istituzionali, ma caratterizzata da elementi di complessità legati alle risorse disponibili e alla molteplicità degli adempimenti normativi. L’analisi del contesto interno costituisce pertanto la base per l’individuazione delle aree e dei processi maggiormente esposti al rischio corruttivo e per la definizione di misure preventive proporzionate, orientate al rafforzamento dei controlli, alla trasparenza dell’azione amministrativa e al miglioramento continuo dell’organizzazione.

2.3.3 Le aree a rischio corruzione:

Le aree di rischio corruzione comuni e trasversali a tutti i settori:

A) Area acquisizione e progressione del personale:

1. Reclutamento;
2. Progressioni di carriera;
3. Conferimento di incarichi di collaborazione.

B) Area affidamento di lavori, servizi e forniture:

1. Definizione dell’oggetto dell’affidamento;
2. Individuazione dello strumento/istituto per l’affidamento;
3. Requisiti di qualificazione;
4. Requisiti di aggiudicazione;
5. Valutazione delle offerte;
6. Verifica dell’eventuale anomalia delle offerte;
7. Procedure negoziate;
8. Affidamenti diretti;
9. Revoca del bando;
10. Redazione del cronoprogramma;
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto;
12. Subappalto;
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.

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

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell’an;
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato;
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell’an e a contenuto vincolato;
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell’an;
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell’an e nel contenuto.

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

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an;
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato;
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato;
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an;
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

2.3.4 I fattori abilitanti del rischio corruttivo:

Il livello di esposizione al rischio è condizionato e determinato da diversi fattori abilitanti che potrebbero essere presenti nella organizzazione dell'Ente o nella gestione di alcuni procedimenti, i fattori abilitanti che possono incidere negativamente sul rischio corruzione sono:

1. mancanza di misure di trattamento del rischio, i controlli;
2. mancanza di trasparenza;
3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

2.3.5 Parte speciale sui contratti pubblici:

La presente parte speciale, ai sensi delle specifiche previsioni contenute nel PNA 2025/2027, è dedicata ai contratti pubblici che, come noto, rientra nelle aree a maggior rischio corruttivo che l'amministrazione è tenuta a presidiare con apposite misure (art. 1, co. 16, legge 6 novembre 2012, n. 190). Tali misure è opportuno tengano conto anche della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti introdotta dal nuovo Codice, nonché dalle modifiche del decreto legislativo del 31 dicembre 2024, n. 209, recante “Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”.

Premesso che nell'elaborazione della Sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*”, anche per i processi dell'area contratti, viene l'analisi dei rischi e lo studio delle misure idonee a contenerli sempre considerando la propria specificità e realtà organizzativa, in questa sezione si vuole richiamare l'attenzione su alcune delle fattispecie interessate dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 209/2024 che, oltre a elementi di novità, presentano criticità sotto il profilo della trasparenza e imparzialità e dell'esposizione al rischio corruttivo in senso amministrativo, individuando per ciascuna di esse i processi maggiormente esposti a rischio e suggerendo misure di prevenzione.

Le questioni, che devono essere attenzionate nell'analisi dei rischi corruttivi e nella definizione delle misure da implementare, attengono ai seguenti profili:

1. Il mancato utilizzo delle PAD (Piattaforme di Approvvigionamento Digitale) e l'erroneo utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) nell'ambito della digitalizzazione;
2. Il conflitto di interessi nei contratti pubblici;
3. La programmazione della committenza svolta per conto terzi;
4. Il ruolo del Responsabile Unico di Progetto con particolare riguardo alle funzioni e alla disciplina che ne regola l'attività nei casi di appalti delegati;

5. La fase esecutiva, con particolare riferimento al subappalto e all'interoperabilità tra metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni e PAD;
6. I Collegi Consultivi Tecnici (CCT) con particolare riferimento a nomina, compensi, conflitti di interesse;
7. Il sistema delle qualificazioni delle stazioni appaltanti;
8. L'accordo di collaborazione (Le stazioni appaltanti possono inserire nei documenti di gara lo schema di un accordo di collaborazione plurilaterale con il quale le parti coinvolte in misura significativa nella fase di esecuzione di un contratto di lavori, servizi o forniture, disciplinano le forme, le modalità e gli obiettivi della reciproca collaborazione).

2.3.6 Monitoraggio antiriciclaggio e antiterrorismo:

Le disposizioni attualmente vigenti in materia di prevenzione dei fenomeni di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo sono state emanate con il D. Lgs. n. 231 del 2007, recante disposizioni per la prevenzione dei fenomeni di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, e con il Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015, concernente la determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione.

La normativa poi è stata aggiornata alla luce dell'approvazione della direttiva UE 2015/849 (c.d. IV direttiva), recepita a livello nazionale con il D. Lgs. n. 90 del 25 maggio 2017.

L'Unità di Informazione Finanziaria (IUF) ha poi emanato il Comunicato del 4 luglio 2017 contenente chiarimenti in relazione al mutato quadro normativo, ed il Provvedimento del 23 aprile 2018, contenente istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni.

Il Regolamento Delegato U.E. 2016/1675, ad integrazione della IV direttiva, ha individuato i Paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche nei rispettivi regimi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo che pongono minacce significative al sistema finanziario dell'Unione Europea, la lista è stata poi aggiornata con Regolamento Delegato (UE) 2020/855 della Commissione del 7 maggio 2020 ed è entrata in vigore il 1° ottobre 2020.

In fine la direttiva U.E. 2018/843 (c.d. V direttiva) ha apportato modifiche alla IV direttiva, recepite a livello nazionale dal D. Lgs. 125/2019 che ha modificato anche il D. Lgs. 90 del 2017.

La normativa in materia di prevenzione e di contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo detta le misure atte a tutelare l'integrità del sistema economico e finanziario e la correttezza dei comportamenti degli operatori tenuti alla loro osservanza. Tali misure sono proporzionate al rischio in relazione al tipo di soggetti e rapporti e la loro applicazione tiene conto della peculiarità dell'attività, delle dimensioni e della complessità proprie dei soggetti obbligati, in considerazione dei dati e delle informazioni acquisiti o posseduti nell'esercizio della propria attività istituzionale o professionale.

L'art. 10, comma 4, del d.lgs. 231/2007 prevede in particolare che, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche Amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale. La UIF, in apposite istruzioni adottate, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, individua i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette.

Le presenti disposizioni e procedure interne per le Strutture dell'Ente sono adottate al fine di garantire l'efficacia nella rilevazione di operazioni sospette, la tempestività della segnalazione alla

UIF, la riservatezza dei soggetti coinvolti nell'effettuazione della segnalazione e l'omogeneità dei comportamenti.

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 231/2007, le presenti disposizioni si applicano in particolare nell'ambito dei seguenti procedimenti e procedure:

1. procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
2. procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
3. procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

2.3.7 Obblighi di trasparenza:

Per quanto riguarda l'attività di programmazione dell'attuazione degli obblighi di trasparenza si rinvia ai contenuti pubblicati, oltre che all'Albo Pretorio, nella sezione Amministrazione Trasparente del sito web dell'Ente, da compilare secondo le indicazioni contenute nel PNA 2025/2027, e agli esiti del relativo monitoraggio annuale, predisposto sulla base della griglia elaborata e deliberata ogni anno dall'ANAC, nonché all'evasione delle richieste di accesso civico di cui all'art. 5 c. 1 del dlgs 33/2013.

Si allega la griglia sugli obblighi di trasparenza relativa alla delibera ANAC n. 1310/2016 e successive, così come aggiornata nel PNA 2023/2025 (Allegato 3).