

Comune di COSTA SERINA

Provincia di Bergamo

**PIANO TRIENNALE DI
PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE
2016/2018**

Art. 1, comma 8, L. 190/2012

INDICE

INTRODUZIONE	
1	I SOGGETTI DELLA PREVENZIONE: RUOLI E RESPONSABILITA'
1.1	Individuazione degli attori interni nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
1.2	Individuazione degli attori esterni nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
2	ANALISI DEL CONTESTO
2.1	Analisi del contesto esterno
2.2	Analisi del contesto interno
3	DEFINIZIONE DELLE AREE DI RISCHIO
3.1	Aree di rischio "general" / obbligatorie
3.2	Aree di rischio "specifiche"
3.3	Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio
3.4	Identificazione dei possibili rischi di corruzione
3.5	La mappatura dei procedimenti e la valutazione del rischio
4	LE MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO
4.1	Le misure generali per la gestione del rischio.
4.2	Le misure specifiche per la gestione del rischio.

INTRODUZIONE

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.

Per l’art. 1, comma 7, della legge in argomento “*l’organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione*”.

Questa amministrazione non ha adottato alcun atto di nomina. Pertanto, il responsabile della corruzione è individuato nel segretario comunale.

Per il comma 8 del medesimo articolo: “*L’organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il **piano triennale di prevenzione della corruzione**, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L’attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all’amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale*”.

Il piano risponde alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui all’art. 1 comma 16, nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell’esercizio delle competenze previste dall’articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza del piano;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell’amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

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 inconfiribilità 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 2016, n. 62 “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”.

Da segnalare infine che l’allora C.I.V.I.T., individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione approvava, con deliberazione n. 72 dell’11 settembre 2013, il piano nazionale anticorruzione (PNA), oggetto di aggiornamento con la determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015.

La funzione principale del P.N.A. è quella di assicurare l’attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale.

Nozione di "CORRUZIONE" ai fini del presente Piano

Il presente PTPC, in sintonia con la legislazione in materia e col P.N.A., mira a gestire il rischio relativo alla possibilità che si verifichino i seguenti fatti:

- A. i reati di corruzione in senso proprio (artt. 318, 319 e 319 ter c.p.);
- B. tutti i reati di cui al Titolo II, Capo I del Codice Penale;
- C. qualunque situazione in cui il corretto funzionamento della pubblica amministrazione sia alterato dal perseguimento di fini privati;
- D. qualunque situazione in cui il corretto funzionamento della pubblica amministrazione sia alterato da indebite pressioni provenienti dall'interno della pubblica amministrazione (funzionari, amministratori, rappresentanti sindacali, esponenti di altre amministrazioni) ovvero dall'esterno dell'amministrazione;
- E. qualunque tentativo di alterazione del corretto funzionamento della pubblica amministrazione, dell'indipendenza decisionale dei suoi organi, della separazione tra ambito decisionale politico ed amministrativo di cui alle lettere precedenti.

I fatti potenzialmente produttivi dei rischi summenzionati sono valutati e gestiti anche se non vi è prova che abbiano prodotto una effettiva alterazione del funzionamento dell'Amministrazione o nel caso in cui i dipendenti coinvolti non ritengano il fatto idoneo a produrre alterazione della corretta azione della P.A.

Procedimento per l'approvazione del PTPC 2016/2018

Nella redazione del presente piano **non sono state seguite le indicazioni formulate dall'ANAC nella deliberazione n. 12/2015**, principalmente per i seguenti motivi:

- carico di lavoro che si determinerebbe per i responsabili di Settore;
- mancanza dei tempi necessari al coinvolgimento del Consiglio Comunale per formulazione di un documento di indirizzo;
- convincimento del RPC che l'atto di indirizzo generale rischierebbe di restare un documento generico e privo di efficacia nell'indirizzare l'azione di prevenzione.

Ciò nonostante, in data 13.01.2016 è stato pubblicato un avviso sul sito web del comune di Costa Serina (cfr. prot. 258) al fine di avviare una forma di consultazione pubblica per coinvolgere nel lavoro di aggiornamento del piano approvato con deliberazione GC n.6/2014 i consiglieri comunali, i cittadini e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi, nonché i dipendenti del comune di Costa Serina e chiunque comunque interessato al tema.

Entro il termine prescritto del 01/02/2016 non sono pervenute osservazioni, con ciò confermando lo scarso, se non nullo, interesse del tema da parte di amministratori e dipendenti. Elemento peraltro già segnalato nella relazione del RPC prevista all'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei Piani triennali di prevenzione della corruzione.

La Giunta provvederà, ove necessario, ad un aggiornamento del PTPC prima del termine del 31/01/2017 tenendo conto di eventuali indicazioni ricevute dai Consiglieri Comunali e dalle associazioni degli utenti, dei consumatori e delle categorie produttive.

Flessibilità del PTPC e sua composizione

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione del Comune di Costa Serina è composto dall'insieme coordinato dei seguenti documenti:

- 1) il presente piano (PTPC in senso stretto);
- 2) Il Codice di Comportamento per il personale del Comune di Costa Serina approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 90 del 18/12/2013;
- 3) Le Disposizioni di Servizio e/o circolari emanate dal Segretario Comunale, in qualità di RPC;
- 4) Il Regolamento del sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 3 del 30.01.2013;
- 5) le schede e la tabella di mappatura dei procedimenti, che dovranno essere integrate mediante la mappatura di tutti i procedimenti in corso entro il 2017.

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione deve essere inteso quale strumento operativo che consenta il miglior perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente nel pieno rispetto della legalità. Per questo motivo esso non può essere concepito come un atto normativo statico destinato ad imporre alla Area una moltitudine di nuovi obblighi. Esso deve essere invece uno strumento flessibile, da aggiornarsi frequentemente per adeguarlo al modificarsi delle situazioni di fatto e di diritto.

Soprattutto in sede di prima applicazione sorge il problema di comprendere la "sostenibilità" degli adempimenti previsti dal piano rispetto alle capacità delle Aree organizzative dell'Ente di sopportare i nuovi compiti, di apprendere nuove prassi, di applicare nuovi modelli. Per questo motivo i Responsabili delle Aree Organizzative dovranno riunirsi periodicamente insieme al RPC per valutare l'impatto del piano sull'attività comunale, prevedendo possibili aggiustamenti, modifiche dei termini e delle misure previste o delle modalità attuative delle stesse.

Le proposte di modifica al PTPC saranno formulate dal RPC e sottoposte per l'approvazione alla Giunta Comunale. Inoltre il RPC potrà implementare le misure già previste, e fornire indicazioni operative e organizzative necessarie per la migliore applicazione del piano, anche alla luce delle deliberazioni che saranno emanate dall'ANAC. Tali disposizioni di servizio entreranno a fare parte integrante del PTPC unitamente ai referti dei controlli interni e delle indicazioni operative che da essi scaturiranno.

1. I SOGGETTI DELLA PREVENZIONE: RUOLI E RESPONSABILITA'

1.1. 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 (**Giunta Comunale**) che, oltre ad approvare il P.T.P.C., 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**, che è anche responsabile della trasparenza, nucleo interno di valutazione e presidente dell'Ufficio procedimenti disciplinari) che ha proposto all'organo di indirizzo politico l'adozione del presente piano. Inoltre, il suddetto responsabile, definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori esposti alla corruzione; verifica l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità e propone la modifica dello stesso in caso di accertate significative violazioni o quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; organizza l'attività di formazione e presidia l'attività di monitoraggio delle misure di prevenzione; pubblica sul sito web istituzionale una relazione recante i risultati dell'attività svolta; entro il 15 dicembre di ogni anno trasmette la relazione di cui sopra all'organo di indirizzo politico oppure, 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/settore/servizio 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;
- tutti i **dipendenti dell'amministrazione** partecipano al processo di valutazione del rischio; osservano le misure contenute nel presente piano; segnalano le situazioni di illecito al proprio responsabile di posizione organizzativa o all'U.P.D.; segnalano casi di personale conflitto di interessi; partecipano alla formazione ed alle iniziative di aggiornamento.
- **collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione** osservano le misure contenute nel presente piano e segnalano le situazioni di illecito.

1.2. 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, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza;
- la Corte dei conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue fondamentali funzioni di controllo;
- il Comitato interministeriale che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo;
- la Conferenza unificata che è chiamata a individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi;
- Il Dipartimento della Funzione Pubblica che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione;
- il Prefetto che fornisce, su apposita richiesta, supporto tecnico ed informativo in materia;
- la Scuola Nazionale di amministrazione che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti.

2. ANALISI DEL CONTESTO

2.1. Analisi del contesto esterno.

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

Come da indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 (pag. 16) l'analisi del contenuto esterno si avvale principalmente dai dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.)

Da tali dati evince che la provincia di Bergamo¹ anche in virtù di peculiarità geografiche (la prossimità di Milano e la fruibilità dell'aeroporto di Orio al Serio), è una realtà nella quale i reati inerenti il traffico (anche internazionale, ad esempio dalla Spagna) e lo spaccio di sostanze stupefacenti risultano tra le attività illecite maggiormente praticate. A ciò si aggiunge il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione su strada.

Tale contesto esterno, pertanto, non sarebbe tale da favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno dell'amministrazione.

Va tuttavia considerato il più ampio contesto della Regione Lombardia, in relazione al quale si ritiene di estrarre alcuni passaggi della relazione periodica sull'attività delle forze di polizia, sulla stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata²:

"Le varie compagini criminali, allineandosi alle trasformazioni del Paese, adeguano in questa regione gli strumenti di penetrazione dell'economia legale, orientandole allo sfruttamento delle opportunità offerte dal tessuto socio-economico locale, nell'ottica dell'ottimizzazione del rapporto tra costi e benefici.

La Lombardia, pur non estranea all'attuale fase di crisi economica, può difatti costituire per le matrici mafiose un solido bacino d'investimenti, funzionali alla penetrazione negli impianti produttivi e al consolidamento della presenza sul territorio. Difatti le organizzazioni mafiose endogene evidenziano interesse ad infiltrare il tessuto imprenditoriale locale, rimangono collegate alle famiglie criminali d'origine e dispongono di cospicui capitali illeciti, in buona parte derivanti dal narcotraffico, da reimpiegare (attraverso complesse attività di riciclaggio) in imprese commerciali (grande distribuzione, bar, ristorazione, turistico - alberghiere e di intrattenimento), immobiliari ed edili, di movimento terra, di giochi e scommesse, smaltimento dei rifiuti, bonifiche ambientali, società finanziarie, cooperative, sanità, servizi di logistica e trasporti, nel settore energetico, ecc...

Le modalità di reimpiego denotano caratteri sempre più articolati, che contemplano anche il ricorso a strutture finanziarie e bancarie (anche abusive), elvetiche o dei cosiddetti "paradisi fiscali". Per la movimentazione illecita di valuta e titoli di credito, la criminalità organizzata può anche contare sulla collaborazione di esperti in ambito tributario e finanziario.

L'infiltrazione nel sistema imprenditoriale locale appare attualmente più marcata da parte dei sodalizi calabresi, ma è realistico ipotizzare che la stessa minaccia possa provenire anche da parte dei gruppi mafiosi di estrazione siciliana e campana.

Sul territorio si vanno palesando anche segnali, da parte dei sodalizi di tipo mafioso (soprattutto calabresi), di infiltrazioni all'interno della Pubblica Amministrazione e nell'aggiudicazione di lavori pubblici, riproponendo assetti di mercificazione dell'interesse pubblico e situazioni di connivenza sperimentati nell'area d'origine.

*E' inoltre da segnalare come recenti risultanze investigative abbiano evidenziato una certa permeabilità del tessuto economico ed imprenditoriale lombardo ad infiltrazioni criminali, cui si vanno ad affiancare altre attività di indagine che - negli ultimi anni - stanno facendo emergere (in particolare nell'area meneghina, pavese, brianzola e bergamasca) **casi di corruzione, nell'ambito delle proprie attribuzioni, da parte di Amministratori pubblici e dirigenti di strutture pubbliche** (a beneficio di imprenditori scorretti che mirano ad accaparrarsi appalti ed erogazioni pubbliche), anche afferenti settori sensibili per la comunità.*

L'azione di contrasto alle organizzazioni criminali si sta dunque spingendo all'esplorazione della c.d. "zona grigia", ovvero gli illeciti che spesso emergono con fattispecie di natura fiscale o amministrativa, che potrebbero costituire il terreno su cui realizzare l'intreccio d'interessi tra criminali, politici, amministratori ed imprenditori (con la costituzione di

¹ Cfr. RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (Anno 2013), pag. 375 e ss., presente al seguente link:
<http://www.camera.it/ dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/038/002v01/INTERO.pdf>;

cfr. altresì RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SUI RISULTATI CONSEGUITI DALLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (Secondo semestre 2014) presente al seguente link:
http://www.camera.it/ dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/074/005_RS/INTERO_COM.pdf.

² Cfr. RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (Anno 2013), pag. 349 e ss., cit.;

"sistemi criminali" apparentemente disomogenei ma in realtà efficacemente integrati), nei quali la corruzione e, in generale, i reati contro la P.A., permettano alla criminalità organizzata di infiltrarsi ed espandersi ulteriormente, a danno dell'imprenditoria sana.

Si segnala anche, per la sua novità e gravità, che in data 21 ottobre 2013 in Lombardia è stato disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di Sedriano (MI), in relazione agli elementi emersi afferenti i condizionamenti derivanti da forme di ingerenza da parte della criminalità organizzata calabrese.

Nel territorio lombardo risulta diffusa la collaborazione operativa tra i vari sodalizi, tesa all'efficace conseguimento degli obiettivi, superando i tradizionali schemi di un rigido controllo del territorio e monopolio di talune attività illegali.

L'espressione mafiosa più invasiva e strutturata risulta attualmente la 'Ndrangheta, rappresentata da qualificate proiezioni delle più pericolose cosche, specie ma non solo reggine, vibonesi e crotonesi. Le risultanze dell'azione di contrasto confermano l'esistenza di numerosi sodalizi, quando non anche di vere e proprie "locali", soprattutto in comuni delle province di Milano, Como, Varese, Bergamo, Brescia, Lecco, Mantova, Pavia, Monza e Brianza e Cremona, sovente alleate ovvero in stretto collegamento reciproco.

Al riguardo, fra l'altro, l'asserto organizzativo della 'Ndrangheta al di fuori della Calabria ha evidenziato l'esistenza di un mandamento denominato Lombardia, cui fanno riferimento le "locali" ivi presenti le quali, seppur dotate di significativa libertà decisionale relativamente alle attività criminali sviluppate in area lombarda, restano legate alla terra d'origine.

La 'Ndrangheta, nel manifestare capacità d'integrazione con le strutture economiche e politiche, attraverso modalità cd investimenti apparentemente legali ed attività in diversi settori produttivi e del terziario, si adopera in operazioni di riciclaggio ed impiego (ed anche nell'esercizio abusive del credito), senza tralasciare illeciti più tradizionali, quali il narcotraffico, le estorsioni, l'usura e, marginalmente, anche truffe, furti e ricettazione. In particolare, specie nell'ambito delle attività legate al narcotraffico di livello internazionale, la 'Ndrangheta entra in relazione con gruppi organizzati stranieri (in particolare di matrice sudamericana o balcanica) e, talvolta, anche con articolazioni di Cosa nostra.

I clan calabresi mantengono i propri interessi anche nel settore imprenditoriale del movimento terra (per acquisire una posizione dominante), che consente loro di insinuarsi in appalti pubblici locali.

[omissis]

Le solide e radicate proiezioni lombarde di Cosa nostra siciliana (specie palermitana, nissena, trapanese ed ennese) e residualmente della Stidda (ragusana), più visibili nelle provincie di Milano, Monza, Varese, Bergamo, Pavia e Mantova, oltre che al narcotraffico, si dimostrano interessate all'acquisizione di quote societarie di grandi imprese (nei settori dell'edilizia, immobiliare e finanziario) e, più in generale, all'infiltrazione nel tessuto socio-economico regionale, attraverso attività apparentemente lecite (anche ristoranti ed attività di intrattenimento), ma utile schermo per frodi e reati di tipo finanziario e fiscale, anche supportate da figure professionali con competenze specifiche (in materia tributaria, finanziaria e fiscale), ovvero ad aggiudicarsi appalti e commesse pubbliche, ed in altri illeciti quali attività di riciclaggio, estorsive ed usuarie, o anche rapine.

[omissis]

Il territorio lombardo, ove insistono grandi realtà industriali, manifatturiere ed artigianali, nonché interessi legati tanto all'edilizia privata che alla realizzazione di imponenti opere pubbliche (anche per la riqualificazione di aree deindustrializzate e, più in generale, la realizzazione di programmi di sostenibilità ambientale) è, inoltre, un'area ove la gestione di grandi quantità di rifiuti non sfugge all'attenzione di imprenditori spregiudicati e della criminalità organizzata (in particolare calabrese), facendo occasionalmente rilevare episodi di smaltimento di rifiuti speciali in cave "compiacenti", previa fittizia declassificazione.

Più in generale, la criminalità ambientale trova spesso alimento nella corruzione di funzionari pubblici, per ottenere le autorizzazioni necessarie per operare anche nel campo delle costruzioni, alimentando il ciclo illegale del cemento.

[omissis]

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

I sodalizi più strutturati risultano attivi in traffici particolarmente redditizi, come quello degli stupefacenti (specie nordafricani, albanesi, sudamericani, ma tale illecito appare aperto a numerose altre nazionalità) o degli esseri umani, ove il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è sovente propedeutica allo sfruttamento dei rispettivi connazionali sia nell'ambito della prostituzione - attuata con modalità diverse dalle varie etnie coinvolte - che in attività lavorative illegali".

Alla luce degli elementi sopra menzionati particolare attenzione dovrà essere prestata all'attività di monitoraggio delle possibili infiltrazioni, da parte di soggetti privi dei requisiti richiesti per contrarre con la pubblica amministrazione, negli appalti locali. Ciò con particolare riguardo ai lavori pubblici ed in generale alle attività di movimento terra e di gestione di rifiuti, soprattutto tramite l'uso distorto e l'assenza di controlli in materia di subappalto, subcontratti, noli a caldo o cottimi (artt. 38 e 118, D.Lgs. n. 163/2006).

Inoltre appare necessario prestare particolare attenzione alla verifica della genuinità dei documenti di identità e di soggiorno dei cittadini extracomunitari che acquistino per la prima volta la residenza in Italia presso l'Anagrafe del Comune di Costa Serina. A tal fine si ritiene auspicabile l'adozione di strumenti di accertamento, momenti formativi e l'acquisizione di strumentazione, anche a livello sovra comunale, per la verifica di tali documenti.

2.1. Analisi del contesto interno.

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'ente.

Il comune di Costa Serina articola la propria struttura organizzativa e dotazione organica come da sotto riportato prospetto:

Area	Categoria	Dotazione organica	Posti coperti	Posti vacanti al 31.12.2015
Amministrativa	C	1	1	/
	B3	1	1 (pt 22h)	/
Tecnica	D	1	1 (pt 26h)	/
	C	1	0	1
	B	2	1	1
	A	1	/	1
Economico- Finanziaria:	D	1	1 (pt 18h)	/
	C	1	1	/
TOTALI		<u>9</u>	<u>6</u>	<u>3</u>

Presso l'Amministrazione comunale di Costa Serina operano sei dipendenti, un Segretario Comunale (attualmente in reggenza), tre Amministratori (Sindaco, Vicesindaco e un Assessore), dieci componenti del Consiglio comunale ed un numero variabile di volontari operanti in vari campi (servizi sociali, protezione civile, ecc.).

Tra i dipendenti, uno è Responsabile di Area Organizzativa ai sensi degli artt. 107 e 109 del D.Lgs. n. 267/2000.

3. DEFINIZIONE DELLE AREE DI RISCHIO

L'obiettivo ultimo del PIANO è che tutta l'attività svolta venga analizzata, in particolare attraverso la mappatura dei processi, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

3.1. Aree di rischio “generali” / obbligatorie.

Il PNA ha focalizzato l'analisi del rischio corruttivo in primo luogo sulle cd. “aree di rischio obbligatorie”. Tenuto conto dell'indicazione normativa relativa ai procedimenti elencati nell'art. 1 co. 16 della l. 190/2012, il PNA ha ricondotto detti procedimenti alle aree di rischio (obbligatorie) di seguito elencate:

Individuate dalla legge 190/2012 e dal PNA

A) Area: acquisizione e progressione del personale, che comprende:

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

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture, che comprende:

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 crono programma
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, che comprende:

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, che comprende:

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;

Individuate dalla deliberazione ANAC n. 12/2015:

E) Area : gestione delle entrate e del patrimonio, che comprende:

1. Effettuazione dei pagamenti.
2. Concessione di beni in comodato.
3. Tutela del patrimonio comunale.
4. Valorizzazione del patrimonio comunale.
5. Procedimenti tributari.
6. Verifica dei pagamenti.
7. Quantificazione degli importi dovuti.
8. Applicazione di agevolazioni.
9. Messa a ruolo del non riscosso.

F) Area : controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, che comprende:

1. accertamento di violazioni.

2. notificazione di atti di accertamento di violazioni o facenti parte del procedimento di accertamento di violazioni.
3. Applicazione di penali contrattuali.

G) Area: incarichi e nomine, che comprende:

1. Definizione dei criteri per l'effettuazione delle nomine o per il conferimento degli incarichi.
2. Selezione di soggetti esterni cui conferire incarichi.
3. Proroghe degli incarichi o ampliamento dell'oggetto.
4. Verifica della corretta esecuzione della prestazione oggetto dell'incarico.

H) Area: affari legali e contenzioso, che comprende:

1. Selezione del professionista.
2. Monitoraggio dell'incarico al professionista.
3. Transazioni.
4. Esecuzioni del giudicato.

3.2. Aree di rischio "specifiche".

L'Amministrazione Comunale deve individuare altre possibili aree soggette ad elevato rischio di corruzione, anche tenendo conto delle peculiarità della singola amministrazione comunale.

Il presente piano individua pertanto le seguenti aree:

I) Area: procedimenti che si concludono con l'inerzia dell'Amministrazione.

1. procedimenti che prendono avvio con la presentazione di una denuncia di inizio attività e che si concludono col decorso di un tempo determinato senza che l'Amministrazione si pronunci.
2. procedimenti che prendono avvio con la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e che si concludono col decorso di un tempo determinato senza che l'Amministrazione si pronunci.
3. procedimenti nei quali l'inerzia dell'Amministrazione equivale ad atto di assenso ai sensi dell'art. 20 della Legge n. 241/1990.

L) Area: procedimenti di annullamento o di revoca di atto amministrativo.

1. procedimento di annullamento di atto amministrativo.
2. procedimenti di revoca di atto amministrativo.

M) Area: atti gestionali di natura civilistica.

1. notificazione della richiesta di pagamento di un credito certo, liquido ed esigibile.
2. esercizio dell'azione di rivalsa nei confronti di terzi a qualunque titolo (es. responsabilità civile per fatto altrui; pagamento di sanzione amministrativa per violazione in relazione alla quale l'amministrazione risulti obbligata in solido).

3.3. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

L'attività di valutazione del rischio viene fatta per ciascun processo. Per valutazione del rischio si intende il processo di **identificazione, analisi e ponderazione del rischio**.

Identificazione del rischio: consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi. L'attività di identificazione richiede che per ciascun processo o fase di processo siano fatti emergere i possibili rischi di corruzione. Questi emergono considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti.

L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità ed impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico.

Per ciascun rischio catalogato occorre stimare il valore delle probabilità e il valore dell'impatto. I criteri da utilizzare per stimare la probabilità e l'impatto e per valutare il livello di rischio sono indicati nell' Allegato 5 al P.N.P.C.

La stima della probabilità tiene conto, tra gli altri fattori, dei controlli vigenti. A tal fine, per controllo si intende qualunque strumento di controllo utilizzato nell' ente locale per ridurre la probabilità del rischio (come il controllo preventivo o il controllo di gestione oppure i controlli a campione non previsti dalle norme). La valutazione sull'adeguatezza del controllo va fatta considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente. Per la stima della probabilità, quindi, non rileva la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato.

L'impatto si misura in termini di: impatto economico; impatto organizzativo; impatto reputazionale.

Il valore della probabilità e il valore dell'impatto debbono essere moltiplicati per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

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

L'analisi dei rischi permette di ottenere una classificazione degli stessi in base al livello di rischio più o meno elevato. A seguito dell'analisi, i singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una classifica del livello di rischio. Le fasi di processo, i processi o gli aggregati di processo per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio vanno ad identificare le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili e da valutare ai fini del trattamento. La classifica del livello di rischio viene poi esaminata e valutata per elaborare la proposta di trattamento dei rischi.

3.4. Identificazione dei possibili rischi di corruzione.

A) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE".

- RA.1)** previsione di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
- RA.2)** abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
- RA.3)** irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
- RA.4)** inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali la cogenza della regola dell'anonimato nelle prove scritte e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;
- RA.5)** progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
- RA.6)** motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali, allo scopo di agevolare soggetti particolari.

B) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE".

- RB.1)** accordi collusivi tra le imprese partecipanti a gara volti a manipolare gli esiti, con l'utilizzo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- RB.2)** definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);
- RB.3)** uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
- RB.4)** utilizzo della procedura negoziata in assenza dei requisiti previsti dalla legge al fine di restringere il numero dei partecipanti a gara;
- RB.5)** ricorso all'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
- RB.6)** frazionamento fittizio delle commesse al fine di ricorrere all'affidamento diretto;
- RB.7)** ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire guadagni ingiusti;
- RB.8)** abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso oppure al fine di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;
- RB.9)** elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;
- RB.10)** mancata vigilanza sui procedimenti di subappalto o subaffidamento consentendone la realizzazione senza previa autorizzazione, conseguentemente, senza possibilità di verificare i requisiti che legittimano il subappalto;
- RB.11)** autorizzazione di subappalto anche se non dichiarato in sede di presentazione dell'offerta, tolleranza verso subappalti non autorizzati mascherati da subaffidamenti ai sensi dell'art. 118, comma 11 o comma 12, del D.Lgs. n.163/2006;
- RB.12)** autorizzazione di subappalto in presenza di aggiudicatario che non possiede tutti i requisiti tecnici necessari alla partecipazione a gara e che si "avvale" impropriamente di requisiti in possesso del subappaltatore (ricorso all'istituto dell'avvalimento senza averlo dichiarato in sede di gara, mascherandolo da subappalto);
- RB.13)** autorizzazione del subappalto senza previa verifica di tutti i presupposti (dichiarazione in sede di offerta, deposito del contratto di subappalto, verifica dei requisiti soggettivi morali, tecnici ed economici del subappaltatore)
- RB.14)** realizzazione di opere secondarie in prossimità dell'opera principale quale strumento per operare frazionamenti fittizi;

- RB.15)** realizzazione di opere secondarie già previste nell'opera principale quale strumento per praticare in modo illecito duplicazioni di pagamenti o riduzione della prestazione da realizzare a parità di compenso;
- RB.16)** realizzazione di opere secondarie in prossimità dell'opera principale quale strumento per occultare errori di progettazione;
- RB.17)** omissione della verifica dei requisiti normativamente previsti per consentire la partecipazione a gara di soggetti ai quali sarebbe stato precluso;
- RB.18)** nelle procedure ristrette, negoziate o di cottimo fiduciario, invito a soggetti privi dei requisiti in modo da preconstituire le condizioni per la loro esclusione, in caso di partecipazione, e di favorire un soggetto predeterminato;
- RB.19)** affidamento di contratti ad imprese prive dei necessari requisiti;
- RB.20)** nelle procedure di affidamento diretto, omesso rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza (affidamento senza previa indagine di mercato o senza ricorrere, con criteri di rotazione, ad appositi elenchi di operatori economici);
- RB.21)** nella selezione dei professionisti addetti alla progettazione, validazione del progetto, direzione lavori e coordinamento per la sicurezza, omesso rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza (affidamento senza previa indagine di mercato o senza ricorrere, con criteri di rotazione, ad appositi elenchi di operatori economici).
- RB.22)** Rischio che soggetti privi dei requisiti morali per contrattare con la pubblica amministrazione ottengano commesse mediante subappalti o subcontratti in assenza di autorizzazione da parte della Stazione Appaltante o, addirittura, con l'autorizzazione dell'Amministrazione in quanto il Funzionario Preposto ha omesso di effettuare i necessari controlli sul soggetto subappaltatore.

C) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO".

- RC.1)** abuso nel rilascio di autorizzazione in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento dei requisiti per l'apertura di esercizi commerciali);
- RC.2)** omesso rispetto dell'ordine cronologico di acquisizione al protocollo comunale (o del diverso ordine di priorità stabilito per lo specifico procedimento) al fine di agevolare un utente;
- RC.3)** ritardo doloso nel compimento delle attività d'ufficio al fine di danneggiare un utente.

D) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO".

- RD.1)** emanazione di bandi per l'erogazione di contributi o fissazione di esenzioni o agevolazioni tariffarie con criteri e requisiti "personalizzati" al fine di riconoscere una utilità ad un soggetto determinato;
- RD.2)** definizione di criteri e requisiti "personalizzati" per il riconoscimento di esenzioni o agevolazioni tariffarie per la fruizione di servizi al fine di agevolare determinati soggetti;
- RD.3)** riconoscimento di esenzioni o agevolazioni tariffarie per la fruizione di servizi comunali in assenza dei requisiti, al fine di agevolare determinati soggetti;
- RD.4)** attestazione con atto fidefacente di situazioni di fatto o di diritto senza previo accertamento al fine di far conseguire vantaggi economici di qualunque genere a soggetti determinati;
- RD.5)** erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere senza previa fissazione dei criteri predeterminati ai sensi dell'art. 12 della Legge n. 241/1990;
- RD.6)** erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere in violazione dei criteri predeterminati ai sensi dell'art. 12 della Legge n. 241/1990;
- RD.7)** determinazione di oneri e contributi dovuti in misura inferiore a quanto dovuto in base alla normativa vigente (es. oneri di urbanizzazione, sanzioni, tributi).

E) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "GESTIONE DELLE ENTRATE E DEL PATRIMONIO".

- RE.1)** Ingiustificata disparità di trattamento nell'effettuazione dei pagamenti al fine di agevolare un operatore economico a discapito di altri.
- RE.2)** Ingiustificato ritardo nell'effettuazione dei pagamenti al fine di danneggiare un operatore economico o come misure di pressione per ottenere vantaggi illeciti.
- RE.3)** Concessione di beni comunali in comodato gratuito in assenza di fine pubblico per agevolare soggetti terzi.
- RE.4)** Concessione di beni comunali in comodato gratuito per perseguire un fine pubblico ma con disparità di trattamento dei soggetti potenzialmente interessati.
- RE.5)** Omessa denuncia di danni subiti al patrimonio comunale per agevolare il danneggiante.
- RE.6)** Omessa valorizzazione del patrimonio comunale al fine di destinarlo a vantaggio di soggetti specifici.

- RE.7) Quantificazione errata del tributo al fine di agevolare o favorire soggetti specifici.
- RE.8) Omessa contestazione dei pagamenti tardivi per favorire soggetti specifici.
- RE.9) Omessa verifica della tempestività dei pagamenti da parte di terzi (es. servizi comunali) al fine di favorire i debitori che omettono di pagare puntualmente l'ente.
- RE.10) Applicazione di riduzioni e benefici a soggetti che non ne hanno diritto.
- RE.11) Omesso inserimento nei ruoli di specifici creditori al fine di agevolarli.
- RE.12) Omessa segnalazione alla Giunta Comunale di crediti insoluti impedendo la deliberazione dell'autorizzazione ad agire in giudizio verso il debitore.
- RE.13) Omessa attivazione del procedimento per l'acquisizione al patrimonio del comune del bene immobile in caso di accertamento di abuso edilizio, oppure nel caso di rigetto della domanda di condono edilizio o di permesso di costruire in sanatoria.
- RE.14) Ingiustificato mancato incameramento delle garanzie (fideiussione, cauzioni, ecc.), ove ne ricorrono i presupposti, al fine di favorire il soggetto che ha fornito la garanzia.

F) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "CONTROLLI, VERIFICHE, ISPEZIONI E SANZIONI".

- RF.1) Omesso accertamento di violazioni per agevolare il trasgressore (es. omesso accertamento in materia edilizia).
- RF.2) Alterazione degli atti di accertamento di violazioni per agevolare il trasgressore (es. modifica della targa annotata su un preavviso di sosta al fine di favorire il trasgressore reale).
- RF.3) Distruzione degli atti di accertamento di violazioni per agevolare il trasgressore (distruzione di un preavviso di sosta).
- RF.4) Omessa notifica degli atti di accertamento e/o dei provvedimenti conseguenti (es. verbali di accertamento; avvisi di accertamento in materia tributaria; ordinanze ingiunzione; ordinanze di sospensione lavori o di demolizione, ecc.) al fine di avvantaggiare il destinatario.
- RF.5) Omessa conclusione di un procedimento sanzionatorio in presenza di accertamento dei fatti che ne costituiscono i presupposti.
- RF.6) Notificazione dell'atto conclusivo di un procedimento sanzionatorio oltre i termini prescrizionali.

G) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "INCARICHI E NOMINE".

- RG.1) Ingiustificata omissione della previa definizione dei criteri per l'effettuazione delle nomine o per il conferimento degli incarichi al fine di consentire affidamento di incarichi in modo arbitrario a soggetti che si intende agevolare. Definizione di criteri generici al medesimo fine.
- RG.2) Affidamento di incarichi esterni in assenza di procedimenti trasparenti al fine di agevolare soggetti predeterminati.
- RG.3) Affidamento degli incarichi sempre agli stessi professionisti.
- RG.3) Proroga ingiustificata degli incarichi in essere oppure ampliamento dell'oggetto degli incarichi con conseguente incremento dei compensi al fine di favorire il soggetto incaricato.
- RG.4) Omessa o inesatta verifica della corretta esecuzione della prestazione oggetto dell'incarico al fine di favorire o non danneggiare il soggetto incaricato.

H) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO".

- RH.1) Mancata specificazione dell'oggetto del contratto al fine di favorire il professionista.
- RH.2) Mancata acquisizione del preventivo da parte del professionista prima del conferimento dell'incarico al fine di porlo in una posizione contrattuale di vantaggio.
- RH.3) Mancato monitoraggio delle prestazioni oggetto dell'incarico (con eventuali adeguamenti degli impegni di spesa) al fine di favorire il professionista nei confronti delle cui pretese non sarà possibile contrapporre alcun dato.
- RH.4) Accettazione di transazione palesemente sconveniente al fine di avvantaggiare la controparte.
- RH.5) Mancata attivazione di procedure esecutive in presenza di un giudicato favorevole all'Amministrazione.
- RH.6) Mancata segnalazione all'ordine cui appartiene il professionista in caso di violazione degli obblighi deontologici con danno all'Amministrazione, al fine di tutelare gli interessi del professionista.

I) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "PROCEDIMENTI CHE SI CONCLUDONO CON L'INERZIA DELL'AMMINISTRAZIONE".

- RI.1) omesso controllo dei requisiti nei casi in cui l'inerzia della pubblica amministrazione (es. denuncia di inizio attività, segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso) consente l'esercizio di attività o produce effetti giuridici favorevoli;
- RI.2) controllo dei requisiti abilitanti una determinata attività dopo che sono decorsi i termini di legge nei procedimenti in cui il decorso del tempo comporta effetti giuridici cui è possibile rimediare solo provvedendo in autotutela (es. denuncia di inizio attività, segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, richiesta di residenza, ecc.).

L) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "PROCEDIMENTI DI ANNULLAMENTO O DI REVOCA DI ATTO AMMINISTRATIVO".

- RL.1)** annullamento o revoca di atto amministrativo in assenza dei presupposti di legge al fine di far conseguire a soggetti determinati indebiti vantaggi (es. annullamento di provvedimenti sanzionatori, di avvisi di accertamento, di verbali di accertamento);
- RL.2)** annullamento o revoca di atto amministrativo in assenza dei presupposti di legge al fine di cagionare ingiusto danno a soggetti determinati (es. annullamento di atto ampliativo della sfera giuridica del destinatario o dal quale deriva il diritto di riscuotere somme di denaro o di acquisire altri benefici come sgravi o agevolazioni tariffarie).
- RL.3)** omesso annullamento od omessa revoca di atto amministrativo qualora sia palese l'esistenza dei presupposti che impongono l'annullamento o la revoca al fine di far conseguire a soggetti determinati indebiti vantaggi (es. omesso annullamento di atto limitativo della sfera giuridica del destinatario o che comporta l'obbligo di pagare somme a favore dell'amministrazione o di terzi);
- RL.4)** omesso annullamento o revoca di atto amministrativo qualora sia palese l'esistenza dei presupposti che impongono l'annullamento o la revoca al fine di cagionare ingiusto danno a soggetti determinati (es. omesso annullamento di provvedimenti sanzionatori, di avvisi di accertamento, di verbali di accertamento).

M) RISCHI CONNESSI ALL'AREA "ATTI GESTIONALI DI NATURA CIVILISTICA".

- RM.1)** omessa richiesta di pagamento di debito certo e liquido determinando il decorso dei termini prescrizionali;
- RM.2)** omesso esercizio dell'azione di rivalsa, in presenza dei relativi presupposti, per somme pagate dall'amministrazione comunale;
- RM.3)** omessa notificazione di atto di messa in mora con conseguente perdita degli interessi legali e/o prescrizione del credito vantato dall'amministrazione.
- RM.4)** omessa richiesta di pagamento degli interessi legali in presenza di credito dell'Amministrazione comunale certo liquido ed esigibile da oltre un anno.

CONSEGUENZE DELLA REALIZZAZIONE DEL RISCHIO.

La realizzazione delle condizioni sopra elencate come produttivi di rischi, in relazione alla gravità delle stesse, può dar luogo a procedimento disciplinare ovvero di segnalazioni alla Procura presso la Corte dei Conti e/o alla Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario.

3.5. La mappatura dei procedimenti e la valutazione del rischio.

L'omessa mappatura del rischio per i procedimenti oggetto dell'attività amministrativa dell'ente costituisce una grave violazione del PTPC.

Poiché i procedimenti ed i processi di competenza di un'amministrazione comunale sono numerosi e molto vari nonché in ragione delle ridotte dimensioni del Comune di Costa Serina e del suo organico, non è oggettivamente possibile provvedere con il presente piano alla mappatura di tutti i procedimenti. Per questo motivo ci si avvarrà della facoltà prevista dalla delibera ANAC n. 12/2015 provvedendo alla mappatura dei procedimenti entro il 2017.

Date le ridotte dimensioni dell'Ente, oltre alla mappatura dettagliata delle fasi e dei rischi di taluni procedimenti si ritiene preferibile non utilizzare la metodologia suggerita dal PNA (allegato 1, par. B.1.2.2; tavola allegato 5) bensì stabilire un criterio più semplice.

Come nel metodo previsto dal PNA, al rischio è assegnato un valore numerico inferiore o uguale a 25, risultato del prodotto tra il valore numerico attribuito alla probabilità che si verifichi un fenomeno corruttivo e il valore numerico attribuito all'impatto che tale evento corruttivo avrebbe. Ciascuno dei due fattori può assumere un valore compreso tra 1 e 5.

La probabilità dell'evento corruttivo è determinata quale media dei seguenti fattori, ciascuno dei quali può assumere un valore compreso tra 1 e 5:

- discrezionalità del processo;
- effetti economici prodotti dal procedimento all'esterno dell'Amministrazione;
- compartecipazione al processo di più funzionari o di più uffici;
- adeguatezza dei controlli previsti ed effettuati.

L'impatto che il verificarsi di un evento corruttivo avrebbe è determinato quale media dei seguenti fattori, ciascuno dei quali può assumere un valore compreso tra 1 e 5:

- procedimenti disciplinari o sentenze di condanna in sede contabile, civile o penale pronunciate negli anni precedenti;
- articoli pubblicati sulla stampa aventi ad oggetto aspetti patologici o inefficienze del procedimento;

Per la valutazione del rischio di ogni singolo processo, il PNA (allegato 1, par. 1.2.2) suggerisce di valutare ogni singola fase del procedimento, coinvolgendo i responsabili d'Area, il Nucleo Interno di Valutazione, col coordinamento dell'RPC, preferibilmente previa consultazione degli utenti e delle associazioni dei consumatori. Il Ministero conclude affermando che lo "svolgimento dell'attività può essere supportato mediante una task force multidisciplinare".

È di tutta evidenza che tale metodologia non è applicabile agli enti di dimensioni medio- piccole. Si è ritenuto opportuno procedere nel seguente modo: la scheda di valutazione dei procedimenti è stata predisposta sulla base delle voci sopra indicate; ciascun Responsabile di settore procederà alla valutazione del procedimento con la compilazione della scheda. Le schede compilate sono trasmesse all'RPC che provvede ad una verifica della valutazione, ridiscutendo la valutazione fatta dal Responsabile di settore qualora non condivisa.

Con la procedura indicata si è cercato di recuperare quell'interdisciplinarietà e la modalità lavoro di gruppo auspicata dal PNA, adeguandola alle scarse risorse disponibili e senza provocare una paralisi degli uffici comunali.

Il completamento della mappatura di tutti i procedimenti non è possibile prima dell'approvazione del PTPC e pertanto la mappatura prenderà avvio durante il 2016 fino al completamento.

Ad ogni procedimento già mappato e ad ogni procedimento che verrà mappato saranno abbinati, qualora necessario, una o più misure di prevenzione del rischio tra quelle sotto elencate. Nel caso in cui le misure tipizzate risultino inadeguate, potranno essere definite modalità ad hoc di gestione del rischio.

4. LE MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

Il rischio corruttivo è difficilmente eliminabile totalmente ma può e deve essere gestito monitorando i procedimenti a maggiore rischio di corruzione ed adottando misure specifiche di riduzione del rischio.

Le misure preventive hanno però un costo sia in termini economici sia in termini di impegno (e quindi in termini di perdita di efficienza dell'azione amministrativa con conseguente perdita di legittimazione e di credibilità di fronte ai cittadini). In relazione a tali aspetti è necessario trovare il giusto equilibrio tra l'adozione di adeguate ed efficienti misure di gestione e prevenzione del rischio corruttivo ed il funzionamento dell'amministrazione comunale. A tal fine:

- il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dovrà monitorare l'effettivo andamento dell'applicazione del piano non solo con riferimento alla sua applicazione ma anche con riferimento agli effetti che esso produce sull'ordinario svolgimento dell'attività istituzionale;
- i Responsabili di Settore segnalerà al RPC le misure per la gestione del rischio che appaiono eccessivamente onerose rispetto all'entità del rischio o che hanno effetto bloccante rispetto allo svolgimento dei procedimenti.

4.1. Le misure generali per la gestione del rischio.

Sono azioni individuate direttamente dal legislatore quali idonee a conseguire gli obiettivi di prevenzione per tutte le aree di rischio. Esse sono:

A) LA TRASPARENZA

È oggetto di apposita sezione del PTPC denominata Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI). L'attuale sezione non risulta adeguatamente implementata e strutturata. Nel corso del 2016 si verificherà la possibilità di implementare gli automatismi del software nonché gli aspetti organizzativi al fine di garantire la certezza ed inalterabilità del dato oggetto di pubblicazione nonché di ridurre i carichi di lavoro ed i margini di errore negli adempimenti.

Obiettivo: implementazione della pubblicazione dei dati della sezione "Amministrazione Trasparente".

Responsabile: Responsabile del settore Amministrativo.

Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.

Parametri di valutazione: numero di atti e di classi di dati per i quali è previsto il popolamento

Successivamente alla compilazione dell'attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 gennaio 2016 con termine di pubblicazione al 29 febbraio 2016, il responsabile della trasparenza provvederà a dare indicazioni ai competenti responsabili di settore ai fini della predisposizione e trasmissione della documentazione che dovrà essere successivamente caricata nella sezione "Amministrazione trasparente".

B) L'INFORMATIZZAZIONE DEI PROCESSI

L'informatizzazione dei processi consente:

- la tracciabilità di tutte le attività dell'amministrazione e dello sviluppo del procedimento con monitoraggio dei tempi;
- di evidenziare il rischio di "blocchi" non controllati e l'emersione delle responsabilità individuali ed organizzative per ogni fase del procedimento;

Inoltre, è elemento fondamentale per rendere possibile l'adempimento agli obblighi di trasparenza e costituisce uno specifico obbligo previsto dal PNA, allegato 1, par. B.1.1.6, che testualmente prevede che *"gli strumenti di raccordo devono utilizzare tecnologie informatizzate che consentano la tracciabilità del processo e dei risultati"*; Il medesimo obbligo costituisce oggetto di distinto *"programma di informatizzazione delle procedure per la presentazione delle istanze, dichiarazioni e segnalazioni"* sancito dall'art. 24, comma 3 bis, del D.L. n. 90/2014 convertito con modifiche dalla Legge n. 114/2014.

La sua piena attuazione dipende dal grado di sviluppo dei programmi in dotazione, non essendo sostenibile un incremento della spesa per il software.

Obiettivo: mantenere il livello di informatizzazione non inferiore all'attuale; provvedere ad attivare correttamente la conservazione sostitutiva ed i sistemi di pagamento on line.

- Responsabile: Ogni responsabile di settore per i processi di propria competenza
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: stato dell'informatizzazione dei procedimenti; attivazione della conservazione sostitutiva presso un conservatore accreditato; attivazione del sistema PagoPA.

Obiettivo: gestione delle gare tramite strumentazione telematica che consente di tracciare tutte le fasi (ARCA - Sintel, oppure MEPA), avuto altresì a riguardo alla circolare del segretario comunale prot. 124 del 11.01.2016.

- Responsabile: Tutti i Responsabili di settore.

- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di gare e affidamenti gestiti senza avvalersi della Stazione Unica Appaltante Provinciale, delle Convenzioni Consip e NECA o degli strumenti telematici di negoziazione (senza computare a tal fine gli affidamenti di importo inferiore a 1.000 €).

C) L'ACCESSO TELEMATICO A DATI, DOCUMENTI E PROCEDIMENTI E IL RIUTILIZZO DEI DATI, DOCUMENTI E PROCEDIMENTI

L'accesso telematico ai dati, documenti e procedimenti, nonché il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente *"l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza"* (cfr. PNA, allegato 1, par. B.1.1.3).

Obiettivo: mantenere il livello di informatizzazione non inferiore all'attuale, incrementando il numero di dati ed atti disponibili sul sito istituzionale.

- Responsabile: Ogni responsabile di settore per i processi di propria competenza
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: stato dell'informatizzazione dei procedimenti; numero dei nuovi dati pubblicati o pubblicabili qualora l'operazione di pubblicazione sia competenza di altri uffici.

D) IL MONITORAGGIO SUL RISPETTO DEI TERMINI PROCEDIMENTALI

"Attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi" (cfr. PNA, allegato 1, par. B.1.1.3). Anche la misura in parola richiede un sistema informatico adeguato, semplice, efficiente e costantemente aggiornato.

Obiettivo: implementare la configurazione dell'applicativo in uso al fine di giungere ad una determinazione automatica dei tempi di conclusione dei procedimenti.

- Responsabile: : Ogni responsabile di settore per i processi di propria competenza
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: stato dell'informatizzazione dei procedimenti; numero dei nuovi dati pubblicati o pubblicabili qualora l'operazione di pubblicazione sia competenza di altri uffici.

Obiettivo: modifica delle prassi operative degli uffici, qualora necessario, al fine di una determinazione automatica dei tempi di conclusione dei procedimenti.

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: effettiva modifica delle prassi operative.

E) ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSE.

Espressamente prevista come dovere dall'art. 6-bis della Legge n. 241/1990, introdotto dalla Legge n. 190/2012, che testualmente recita: *"Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale."* L'obbligo di segnalazione si applica a tutti i dipendenti: i Responsabili di Settore devono segnalare il conflitto di interesse potenziale al RPC, mentre gli altri dipendenti devono segnalarlo ai propri Responsabili. Il soggetto che riceve la segnalazione valuta l'effettiva sussistenza del conflitto e, in caso riscontri il rischio di conflitto, assegna ad altro soggetto la competenza a procedere.

Obiettivo: verifica che tutti i soggetti che partecipano al procedimento non si trovino in conflitto di interesse.

- Responsabile: Ogni responsabile di settore per i processi di propria competenza
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di procedimenti nei quali si è verificata la partecipazione di soggetti in conflitto di interessi.

F) I CONTROLLI INTERNI - IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI LEGITTIMITÀ.

Tra essi assuma particolare rilievo il controllo interno successivo di legittimità.

Obiettivo: verifica successiva a campione della correttezza e legittimità degli atti amministrativi.

- Responsabile: Segretario Comunale.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 31/03 e 30/09.
- Parametri di valutazione: numero di atti illegittimi; numero di atti per i quali si sono accertate irregolarità; livello di recepimento delle direttive emanate successivamente ai controlli per ovviare ai problemi riscontrati.

G) LA DISCIPLINA IN MATERIA DI INCARICHI EXTRA ISTITUZIONALI.

Il Comune di Costa Serina ha approvato con delibera di G.C. n. 71 del 16.09.2015 un apposito regolamento per gli incarichi extraistituzionali.

Obiettivo: verifica della corretta attuazione della disciplina di cui trattasi.

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di violazioni accertate; numero di segnalazioni esterne pervenute.

H) VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DI CONDIZIONI OSTATIVE IN CAPO A DIPENDENTI E/O SOGGETTI CUI L'ORGANO DI INDIRIZZO POLITICO INTENDE CONFERIRE INCARICHI DI RESPONSABILE DI SETTORE ANCHE CON RIFERIMENTO ALLO SVOLGIMENTO DI PARTICOLARI ATTIVITÀ O INCARICHI PRECEDENTI.

Si rende necessario un aggiornamento dei regolamenti comunali che devono prevedere espressamente l'obbligatorietà della verifica dell'assenza di condizioni ostative all'atto del conferimento degli incarichi di Responsabile del Servizio e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del D.Lgs. n.39/2013. L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione (art. 20 del D.Lgs. n.39/2013). In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità l'incarico è nullo ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 39/2013. Si procederà ad impartire direttive interne affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità.

Nel corso del 2016 e negli anni successivi si procederà alla verifica a campione delle dichiarazioni sostitutive prodotte.

Obiettivo: verifica della corretta attuazione della disciplina di cui trattasi e verifica delle dichiarazioni sostitutive prodotte.

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di violazioni accertate; numero di segnalazioni esterne pervenute.

I) INCOMPATIBILITÀ PER SPECIFICHE POSIZIONI DIRIGENZIALI.

A tal fine è stata verificata la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti dai Capi V e VI del D.Lgs. n. 39. La sussistenza di cause di incompatibilità dovrà essere riverificata annualmente. Inoltre dovrà essere verificata nel caso di nuovo conferimento di incarichi ovvero in caso di espressa richiesta dell'RPC nel corso del rapporto. L'incompatibilità deve essere rimossa prima del conferimento; se emerge nel corso del rapporto l'RPC contesta la circostanza ai sensi degli artt. 15 e 19 del D.Lgs. n. 39/2013.

Nel corso del 2016 e negli anni successivi si procederà alla verifica a campione delle autocertificazioni prodotte.

Obiettivo: verifica della corretta attuazione della disciplina in parola e verifica delle autocertificazioni prodotte.

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di violazioni accertate; numero di segnalazioni esterne pervenute.

L) DIVIETO DI SVOLGERE DETERMINATE ATTIVITÀ SUCCESSIVAMENTE ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO.

È fatto divieto agli ex dipendenti comunali di prestare attività lavorativa, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto, nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale dei dipendenti stessi. La violazione da parte dell'operatore economico comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione per un anno.

Per dare attuazione alla misura si provvederà all'adozione delle seguenti misure:

- nei contratti di assunzione del personale verrà inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa 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;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, verrà 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;
- verrà disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si provvederà ad agire 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, D.Lgs. n. 165/2001.

Obiettivo: verifica della corretta attuazione della disciplina in parola. Verifica dell'inserimento delle clausole di cui trattasi nei contratti sottoscritti dall'ente.

- Responsabile: RPC per gli atti stipulati in forma pubblico-amministrativa; Responsabili di settore per gli atti stipulati sotto forma di scrittura privata o di scambio di corrispondenza.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di violazioni accertate; numero di segnalazioni esterne pervenute.

M) VERIFICA DELL'ASSENZA DI CONDANNA PENALE PER DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE A CARICO DEI SOGGETTI CHIAMATI A FAR PARTE DI COMMISSIONI DI GARA O DI CONCORSO, NEL CASO DI CONFERIMENTO DI INCARICHI DI RESPONSABILE DI SETTORE

Si provvederà a mezzo direttive interne a verificare eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o soggetti titolari di incarichi o cui si intenda conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- ai fini della formazione di commissioni per l'affidamento di commesse o per bandi di gara;
- ai fini del conferimento di incarichi di Responsabile di Settore e degli incarichi previsti dall'art. 3 del D.Lgs. n.39/2013;
- componenti di organi consultivi o di valutazione di vario genere.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione (art. 20 del D.Lgs. n.39/2013). Qualora all'esito degli accertamenti risultino a carico del personale interessato uno dei precedenti penali di cui sopra, l'amministrazione non conferisce l'incarico, applica le misure previste dall'art. 3 del D.Lgs. n.39/2013, conferisce l'incarico o dispone l'assegnazione ad altro soggetto idoneo. In caso di violazione della presente previsione l'incarico è nullo ex art. 17 D.Lgs. n.39/2013 e si applicano le sanzioni previste dall'art. 18 del medesimo D.Lgs.

Nel corso del 2016 e negli anni successivi si procederà alla verifica a campione delle autocertificazioni prodotte (almeno una ogni cinque).

Obiettivo: richiesta delle autocertificazioni da parte di tutti i soggetti. Verifica della veridicità della autocertificazioni di almeno una autocertificazione prodotta ogni cinque.

- Responsabile: Responsabili di settore
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di componenti nominati senza previa autocertificazione; rapporto tra il numero delle autocertificazioni prodotte ed il numero delle autocertificazioni verificate.

N) TUTELA DEL DIPENDENTE CHE EFFETTUA SEGNALAZIONI DI ILLECITO.

L'amministrazione deve adottare tutte le misure organizzative ritenute idonee e necessarie al fine di garantire la riservatezza dei soggetti che effettuano segnalazioni.

Il codice di comportamento per il personale del comune di Costa Serina ed il D.P.R. n. 62/2013 prevedono espressamente obblighi di riservatezza a carico di tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione e di coloro che successivamente venissero coinvolti nel processo di gestione della segnalazione. In caso di violazione degli obblighi di riservatezza è prevista l'applicazione di sanzioni disciplinari.

Le segnalazioni possono essere effettuate mediante e-mail al RPC, mediante segnalazione scritta e sottoscritta da consegnarsi personalmente al RPC, il quale deve garantire la riservatezza circa i dati del segnalante e rilasciare ricevuta della segnalazione. A tale scopo, sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stato pubblicato un apposito modulo utilizzabile da tutti i dipendenti pubblici³.

Infine ogni dipendente può utilizzare per la segnalazione l'indirizzo e-mail appositamente creato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): whistleblowing@anticorruzione.it.

Le informazioni di cui al punto precedente devono essere oggetto di specifica informativa rivolta al personale dipendente.

Obiettivo: effettiva informazione di tutti i dipendenti. Effettiva tutela dei dipendenti che effettuano segnalazioni.

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di dipendenti che hanno subito trattamenti discriminatori e deteriori per aver effettuato una segnalazione.

O) INIZIATIVE PER LA FORMAZIONE.

Le iniziative di formazione devono essere rivolte:

- a tutti i dipendenti, sia con riguardo all'aggiornamento sulle competenze giuridico-professionali, sia con riguardo alle tematiche dell'etica e della legalità;

³ http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1162951/modello_segnaazione_wb.pdf

- al RPC, ai referenti, ai componenti l'organismo di controllo, ai Responsabili dei Settori addetti alle "aree a rischio" con riferimento alle politiche, ai programmi e ai vari strumenti utilizzati per la prevenzione e con riferimento a tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

I percorsi formativi devono tener conto del contributo che può essere offerto dal personale interno. Le iniziative di formazione sui temi dell'etica devono tenere conto delle esperienze concrete, basarsi su casi pratici, utilizzare lo strumento del focus group analizzando problematiche dell'etica calate nel contesto dell'amministrazione.

Devono inoltre essere programmate idonee iniziative di formazione specialistica per l'RPC che contemplino lo studio delle tecniche di risk management, e per le figure a vario titolo coinvolte nel processo della prevenzione.

L'effettiva realizzazione di corsi di formazione per la prevenzione della corruzione è subordinata allo stanziamento di idonei fondi in bilancio per la partecipazione e/o organizzazione delle iniziative a formative qualora non siano reperibili iniziative gratuite.

Obiettivo: partecipazione ad almeno un corso di formazione da parte del RPC e dei Responsabili di Settore. Realizzazione di un momento di formazione interna per tutti i dipendenti.

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di dipendenti che hanno partecipato alle iniziative di formazione.

CONTENUTI DELLA FORMAZIONE IN TEMA DI ANTICORRUZIONE

I contenuti della formazione sono quelli sopra specificati: con modalità e contenuti differenti per le diverse categorie di destinatari, essi avranno ad oggetto:

- A) le norme in materia di prevenzione della corruzione e di gestione del rischio di corruzione;
- B) il contenuto del PTPC in ogni sua componente;
- C) i temi dell'etica con particolare riferimento alla tutela del bene comune, della legalità e della salvaguardia delle risorse pubbliche;
- D) percorsi di aggiornamento sulle norme che regolano l'azione amministrativa in generale;
- E) le norme sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione con particolare riferimento ai principi di importazione comunitaria;
- F) le norme che regolano i procedimenti e gli specifici settori di attività dei singoli uffici o dei singoli funzionari.

P) AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE.

L'amministrazione deve programmare e realizzare adeguate azioni di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità. A tal fine deve dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il PTPC. L'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con i cittadini ed il funzionamento di canali stabili di comunicazione.

Dovranno essere attivati adeguati strumenti di segnalazione dall'esterno dell'Amministrazione, anche in forma anonima o informale, episodi di cattiva amministrazione, di conflitto d'interessi e di corruzione.

Obiettivo: realizzazione di iniziative volte a favorire la possibilità dei cittadini di segnalare fatti corruttivi o di uso distorto del potere amministrativo.

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 10/12.
- Parametri di valutazione: numero di iniziative realizzate.

Q) LA ROTAZIONE DEL PERSONALE.

È misura obbligatoria da adottarsi salvo motivati impedimenti connessi alle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. Tale misura è prevista in particolare per il personale che opera nei settori maggiormente in cui è maggiore il rischio di corruzione. Essa deve essere adottata con provvedimento motivato dal Dirigente della Struttura competente ed il RPC è tenuto a vigilare sull'effettiva rotazione degli incarichi.

Il PNA, all'allegato 1, par. B.5, afferma che *"La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale. L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione"*.

La legge n. 208/2015, art. 1, comma 221, prevede che *"non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale"*. Si ritiene che per il Comune di Costa Serina

ricorrano i presupposti di cui al citato comma 221: la presente misura di prevenzione non viene pertanto applicata.

4.2. Le misure specifiche per la gestione del rischio.

R) PROTOCOLLI DI LEGALITÀ O PATTI DI INTEGRITÀ PER L’AFFIDAMENTO DI COMMESSE.

Attualmente il Comune di Costa Serina è sprovvisto di tali strumenti. Se ne prevede l’approvazione nel corso del 2016, eventualmente coordinandolo al Patto di Integrità in materia di contratti pubblici regionali di cui alla DGR X/1299 del 30 gennaio 2014, anche alla luce della frequente necessità di ricorrere agli strumenti di e-procurement forniti da Arca – Regione Lombardia.

Dopo l’approvazione del protocollo o patto di legalità e integrità, nei bandi di gara e nelle lettere d’invito dovrà essere inserita una clausola di salvaguardia che preveda il mancato rispetto del protocollo di legalità quale causa di esclusione dalla gara e di risoluzione del contratto.

Obiettivo: approvazione di un protocollo di legalità.

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 10/12.
- Parametri di valutazione: predisposizione e trasmissione alla Giunta Comunale del protocollo di legalità.

S) ATTESTAZIONE DI REGOLARITÀ IN CASO DI PROCEDIMENTI CONCLUSI SENZA PROVVEDIMENTO ESPRESSO DELL’AMMINISTRAZIONE.

Negli ultimi vent’anni il legislatore ha introdotto diversi modelli procedurali che si concludono favorevolmente per il cittadino che presenta un’istanza, una denuncia o una segnalazione certificata, col semplice decorso di un determinato lasso di tempo.

Lo scopo di tali norme è di garantire al cittadino la conclusione dei procedimenti in tempi certi e di sgravare l’amministrazione dalla redazione di un atto espresso che conclude il procedimento. Tali procedimenti semplificati non devono però comportare omessa vigilanza da parte dell’amministrazione sulla correttezza formale e sostanziale dell’istanza di parte, né una scrupolosa verifica dei requisiti che abilitano all’esercizio di determinate attività. Al fine di evitare che la conclusione tacita del procedimento si risolva in una omessa verifica dei presupposti, in fatto ed in diritto, legittimanti il possesso del titolo formatosi col silenzio dell’amministrazione, si ritiene necessario che il Responsabile del settore competente o altro dipendente formalmente designato quale responsabile del procedimento ex art. 5 della Legge n. 241/1990 attesti l’avvenuta verifica dei requisiti di fatto e di diritto che hanno fondato il consolidarsi della situazione di diritto in capo al cittadino istante, dichiarante o segnalante. A tal fine il Responsabile dovrà attestare la data e l’esito della verifica in calce all’istanza, o mediante altra modalità già in uso.

Il Responsabile del Settore competente dovrà, con cadenza semestrale, trasmettere al RPC un elenco contenente tutti i procedimenti che si sono conclusi senza un provvedimento espresso dell’amministrazione, precisando per ciascun procedimento la data in cui è stato effettuato l’ultimo atto di verifica sulla correttezza forma e sostanziale del istanza, denuncia, segnalazione e della legittimazione che in seguito ad esse il cittadino ha acquisito. Dovranno essere evidenziate in modo differente tutti i procedimenti per i quali la verifica è intervenuta dopo i termini previsti dalla disciplina dello specifico procedimento e tutti i procedimenti per i quali non solo la verifica sia stata tardiva, ma per i quali la verifica abbia accertato l’assenza dei requisiti per la formazione tacita del titolo abilitativo.

Obiettivo: verificare che misure di semplificazione del procedimento amministrativo non siano impiegate come strumenti per evitare controlli necessari. Verificare che il controllo sulla correttezza dei procedimenti che si concludono col silenzio della pubblica amministrazione non siano motivo

- Responsabile: RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: effettiva trasmissione degli elenchi; numero di procedimenti per i quali il controllo sia intervenuto tardivamente.

T) MONITORAGGIO DI FATTI PRESCRIZIONALI O DI ALTRI FATTI LESIVI DEGLI INTERESSI DELL'AMMINISTRAZIONE.

Il Responsabile del Servizio dovrà trasmettere semestralmente al RPC un elenco contenente tutti i fatti lesivi degli interessi dell'amministrazione, quali, a titolo esemplificativo, la prescrizione di crediti vantati dall'amministrazione, i fatti per i quali l'amministrazione ha pagato una somma di denaro per conto di altro soggetto (ad esempio in qualità di coobbligato civilmente ovvero di obbligato in solido al pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie) e non sia stata avviata l'azione di rivalsa entro i successivi 12 mesi. Nel caso in cui vi sia rischio di prescrizione, la segnalazione deve essere fatta almeno 90 giorni prima dello spirare di tale termine. Per ciascun fatto è indicato l'importo, il debitore, se il credito è prescritto, i fatti ed i motivi che hanno condotto alla prescrizione, qualora siano noti, se il credito non è prescritto l'indicazione dei motivi per i quali non è stata avviata un'azione interruttiva della prescrizione o l'azione di rivalsa, nonché il termine di prescrizione del credito.

Obiettivo: impedire la prescrizioni di crediti o altri fatti lesivi degli interessi economici dell'ente; nel caso in cui tali fatti lesivi si verificano, accertare l'assenza di fini di favorire soggetti specificamente individuati e sanzionare comunque la condotta.

- Responsabile: Responsabili d'area e RPC.
- Tempistica per la verifica dello stato di attuazione: 30/06 e 10/12.
- Parametri di valutazione: effettiva trasmissione degli elenchi; numero di fatti lesivi verificatisi; numero di fatti lesivi per i quali vi sia il legittimo sospetto che il loro verificarsi sia finalizzato a favorire soggetti determinati.

U) INSERIMENTO DI SPECIFICHE CLAUSOLE ALL'INTERNO DEI CONTRATTI.

Nel regolamento contrattuale, sia che l'atto venga stipulato in forma pubblica amministrativa, sia che venga stipulato come scrittura privata, dovranno essere riportate le seguenti clausole obbligatorie (o altre analoghe aventi il medesimo contenuto):

Obblighi nei confronti dei lavoratori dipendenti

Nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del presente contratto l'Appaltatore si obbliga ad applicare integralmente tutte le norme contenute nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro corrispondente alla propria categoria e negli accordi integrativi territoriali ed aziendali, ivi compresi gli adempimenti di accantonamento e contribuzione verso tutti gli Istituti previdenziali, assicurativi ed antinfortunistici.

I suddetti obblighi vincolano l'Appaltatore anche qualora lo stesso non aderisca alle associazioni stipulanti o receda da esse ed indipendentemente dalla natura industriale e artigiana, dalla struttura e dimensione dell'Impresa stessa e da ogni altra sua qualificazione giuridica, economica o sociale.

L'Appaltatore è, altresì, responsabile in solido verso il Comune dell'osservanza delle norme anzidette da parte degli eventuali subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti, per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto, qualora consentito ed autorizzato.

Per quanto non espressamente previsto nel presente contratto si applica la normativa vigente in materia.

Obblighi in materia di assunzioni obbligatorie

L'Appaltatore dichiara non essere soggetto agli obblighi di assunzioni obbligatorie di cui alla Legge 12 marzo 1999, n. 68.

Obblighi in materia di tracciabilità dei pagamenti

I pagamenti in dipendenza del presente contratto saranno effettuati con accredito mediante bonifico bancario o postale ovvero degli altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni su apposito conto corrente bancario o postale acceso presso banche o presso la Società Poste Italiane s.p.a., ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

Il mancato utilizzo del bonifico bancario o postale ovvero degli altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni costituisce causa di risoluzione del contratto.

L'Appaltatore ha l'obbligo di comunicare al Comune, tempestivamente e, comunque, entro sette giorni dalla loro accensione, gli estremi identificativi dei conti correnti di cui al precedente comma 2 nonché, nello stesso termine, le generalità ed il codice fiscale delle persone delegate ad operare su di essi.

E' fatto obbligo all'Appaltatore, pena la nullità assoluta del presente contratto, di osservare, in tutte le operazioni ad esso riferite, le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

La clausola di nullità di cui al comma precedente opera di diritto in tutti i casi in cui le transazioni sono state eseguite senza avvalersi di banche o della Società Poste Italiane s.p.a.

L'Appaltatore, con la sottoscrizione del presente contratto, si impegna altresì a trasmettere tutti contratti dei propri subappaltatori (e subcontraenti della filiera delle imprese), contenenti la clausola di assunzione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 136/2010 e s.m.i. già sopra citato.

Obbligo di rispetto del codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Ai sensi dell'art. 2 del Decreto del Presidente della Repubblica N. 62 del 16/04/2013, è causa di risoluzione del presente contratto il mancato rispetto degli obblighi derivanti dal Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici, emanato con il medesimo D.P.R. 62/2013, nonché di quelli derivanti dal Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Costa Serina, in quanto applicabili.

Assenza di rapporti negoziali tra l'appaltatore e i funzionari del comune

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 14, comma 2, del DPR n. 62 del 16.04.13, il Responsabile dell'Area, il quale interviene nel presente atto in rappresentanza del Comune di Costa Serina, ed il Rappresentante legale dell'appaltatore dichiarano, sotto la propria diretta responsabilità, che non sono intercorsi tra di loro, nell'ultimo biennio, rapporti contrattuali a titolo privato, e che il Responsabile dell'Area non ha ricevuto nel medesimo periodo alcun utilità dalla medesima società. A tal fine non si tiene conto dell'eventuale stipulazione dei contratti ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile.

Capacità di contrarre con la P.A. (art. 53, comma 16 ter, del D.Lgs. n. 165/2001)

Ai sensi dell'art. 53, comma 16 ter, del D.Lgs. n. 165 del 2001, l'appaltatore, sottoscrivendo il presente contratto, attesta di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti di Amministrazioni Pubbliche che hanno esercitato nei suoi confronti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, poteri autoritativi o negoziali per conto delle Amministrazioni di cui erano dipendenti.