

COMUNE DI GANDOSSO

PROVINCIA DI BERGAMO

**PIANO TRIENNALE
PER LA TRASPARENZA
E PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE
2014 – 2016
(P.T.P.C.)**

PARTE PRIMA

IDENTITA' E FORMAZIONE DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. Norme anticorruzione e Piano triennale di prevenzione

La legge n. 190/2012 ha dato un quadro complessivo di riferimento per il contenimento del fenomeno della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Come emerge dalla tabella 1 sottostante, la legge si propone come "cabina di regia" di provvedimenti di diversa natura, tra cui, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (d'ora innanzi Piano o PTPC) previsto dall'art. 1 commi 5 e 8, della legge 190/2012, mediante il quale coordinare a livello di singola Amministrazione l'attività di prevenzione.

Tabella 1. Organizzazione della prevenzione della corruzione.

DALLA LEGGE 190/2012 NE DISCENDONO:
- PTPC (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione)
- MAPPATURA DEL RISCHIO
- INCOMPATIBILITA'
- DISCIPLINA PENALE
- CODICE DI COMPORTAMENTO
- RIORDINO TRASPARENZA
- FORMAZIONE

Successivamente, con il Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e approvato da ANAC (ex CIVIT) con delibera 72/2013, sono stati individuati i contenuti essenziali e la metodologia di predisposizione del Piano; nel frattempo in sede di Conferenza unificata Stato Regioni e Enti locali era stata adottata una specifica intesa, prevista dall'art. 1 comma 60 della legge 190/2012, che dettava specifiche modalità e termini per gli Enti Locali e per i Comuni in particolare.

In questo contesto, l'Ente ha da subito provveduto a individuare la figura di riferimento delle attività di prevenzione della corruzione, individuando la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione, e di conseguenza della trasparenza, nella persona del segretario generale pro tempore dott. Nicola Muscari Tomajoli (decreto sindacale n. 1/2013 del 28.03.2013).

2. Formazione del Piano triennale anticorruzione.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) è stato predisposto dal segretario generale, dott. Nicola Muscari Tomajoli in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, comma 7, della legge 190/2012.

Il piano sarà inoltre trasmesso:

1. revisore dei conti
2. OOSS e RSU del Comune di GANDOSSO

3. nucleo di valutazione
4. responsabili di Settore

3. Misure di diffusione.

Il presente Piano viene portato alla conoscenza del personale, della cittadinanza e dei soggetti a qualunque titolo coinvolti nell'attività dell'Ente mediante i seguenti strumenti:

1. pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'Ente;
2. invio a tutto il personale dipendente di una comunicazione, inerente l'avvenuta pubblicazione, e una copia del Piano;
3. comunicazione analoga viene inviata alle organizzazioni sindacali più rappresentative.

PARTE SECONDA

GESTIONE DEL RISCHIO

1. Individuazione delle aree di rischio – mappatura dei processi.

Per gestione del rischio si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al pericolo di corruzione; l'intero processo si distingue in tre fasi:

1. Mappatura dei processi attuati dall'amministrazione,
2. Valutazione del rischio per ciascun processo,
3. Trattamento del rischio.

Con precedente deliberazione n. 21 del 28.03.2013 nel quadro di una prima serie di interventi in materia di prevenzione della corruzione in attesa dell'approvazione del Piano nazionale, si erano individuate le aree di maggior rischio; tale elencazione viene rivista e aggiornata alla luce dell'allegato 2 al Piano Nazionale Anticorruzione:

Tabella 2. Aree di rischio e tipologie di processi mappati

AREA DI RISCHIO	TIPOLOGIA DI PROCESSI
A	Acquisizione e progressione del personale
B	Affidamento di lavori, servizi e forniture
C	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni)
D	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario (sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, ogni ulteriore vantaggio economico)
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale e attuativa, gestione processo irrogazione sanzioni per violazione CDS, gestione entrate tributarie, alienazioni immobili e costituzione diritti reali
F	Accesso agli atti, accertamenti vari, rilascio certificazioni, consegna materiali, registrazione atti
G	Provvedimenti finalizzati all'erogazione di prestazioni

2. Valutazione del rischio.

L'attività di valutazione del rischio deve essere fatta per ciascun processo mappato (processo inteso come insieme di attività interrelate che creano valore trasformando risorse in prodotto destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione) e si espleta nelle seguenti azioni:

- Identificazione,
- Analisi,
- Ponderazione del rischio.

Relativamente alle aree di rischio mappate nella tabella 2, viene svolta l'analisi del rischio secondo le indicazioni contenute nell'allegato 5 del Piano Nazionale Anticorruzione approvato da CiVit ora ACAT con delibera 72/2013.

La metodologia proposta prevede che vengano attribuiti valori da uno a cinque a due serie di indici di valutazione:

- **Di probabilità**, che attiene a discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli.
- **Di Impatto**, che attiene a impatto economico, impatto organizzativo, impatto reputazionale, impatto organizzativo, economico e sull'immagine.

Il calcolo del livello di rischio è determinato, per ciascun processo o fase di esso, moltiplicando la media dei valori attribuiti alla probabilità di avvenimento per la probabilità dei valori attribuiti al possibile impatto (allegato 1).

2.1 Classificazione dei livelli di rischio

Essendo carente la classificazione del livello di rischio contenuta nel PNA e non essendo indicato quale sia la soglia di prodotto da indicare come elevato, si propongono i seguenti schemi di valutazione dei livelli di rischio, con riferimento ai livelli di probabilità ed impatto sulla base dell'allegato 5 al Pna.

RISCHIO

PROBABILITA'

		PROBABILITA'				
		1	2	3	4	5
IMPATTO	1	2	4	6	8	10
	2	4	8	12	16	20
	3	6	12	18	24	30
	4	8	16	24	32	40
	5	10	20	30	40	50

VERDE INTENSO Rischio irrilevante	≤ 4
VERDE CHIARO Rischio basso	≤ 6
GIALLO Rischio medio	≤ 12
ARANCIONE Rischio serio	≤ 15
ROSSO Rischio elevato	≥ 16

In ogni caso il livello di rischio viene riclassificato nella categoria superiore:

- nel caso di situazioni a rischio di infiltrazione mafiosa, come individuati dalla normativa anticorruzione;
- nel caso in cui fra i fattori di probabilità siano stati qualificati livelli alti per gli elementi attinenti la discrezionalità ed il valore economico;
- rilevanza penale degli accertamenti nell'ambito di attività ispettive di tipo sanzionatorio.

L'eventuale associazione di uno delle citate situazioni comportanti l'indicato aggravamento del rischio fa maturare un aggravamento ulteriore nel livello di rischio superiore.

2.2 Ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla sua ponderazione, consistente nell'individuare il livello di rischio di un processo raffrontandolo con il rischio degli altri processi al fine di decidere priorità e urgenza di trattamento e redigere poi una graduatoria decrescente denominata "classifica del rischio" indicante priorità di intervento.

Tabella 4. Ponderazione rischio

AREA DI RISCHIO	ATTIVITA' O PROCESSO	RISCHIO
A	Scelta contraente affidamento incarichi	7,33
B	Controllo sull'esecuzione dei contratti /collaudo	7,33
B	Gare ad evidenza pubblica, offerta economicamente più vantaggiosa	7,33
B	Procedure negoziate e cottimi	7,33
D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici	6,67
B	Gare ad evidenza pubblica al massimo ribasso	6,67
B	Gestione elenchi imprese invitate	6,67
F	Sanzioni codice della strada	6,42
G	Autorizzazioni incarichi extraistituzionali ai dipendenti	5,67
E	Accertamento violazioni punibili con sanzioni amministrative	5,54
C	Autorizzazione, concessione permesso a costruire	5,54
C	Autorizzazione, concessione permesso a costruire in area soggetta a autorizzazione paesaggistica	5,54
E	Applicazione sanzioni amministrative	5,33

G	Nomine rappresentanti enti	4,96
A	Elaborazione stipendi	4,50
A	Procedimento assunzione mediante selezione pubblica	4,25
A	Procedimenti disciplinari	4,08
E	Iscrizioni a ruolo delle somme dovute a titolo di sanzioni amm non pagate	3,33
E	Attività recupero imposte non versate – accertamenti e gestione contenziosi – gestione pratiche di rimborsi	3,13
A	Mobilità – comandi – riassunzioni	3,00
A	Procedimento assunzioni tramite centri impiego	2,50
F	Accesso agli atti	2,5
G	Assegni familiari	2,33
A	Controllo presenze	1,50
F	Protocollazione	1,46

2.3 Identificazione specifica dei rischi

Questa fase individua e descrive i rischi insiti in ciascun processo o fase di esso come da allegato 3 del PNA che qui si riporta:

A) Area: acquisizione e progressione del personale

- previsioni 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;
- abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
- irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
- inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;
- progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
- motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

- accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- 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);
- uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
- utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
- 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 extra guadagni;
- abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;
- 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;

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

- abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);
- abuso nel rilascio di autorizzazioni 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 del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).

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

- uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi pubblici;
- rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.

2.4 Trattamento del rischio

Il processo di gestione del rischio si conclude con il trattamento consistente nell'individuare le misure necessarie per neutralizzare o ridurre il rischio di corruzione.

Le misure obbligatorie sono descritte nelle parti che seguono del presente piano.

L'individuazione di misure ulteriori può essere compiuta dal responsabile della prevenzione con il coinvolgimento dei responsabili di settore e l'eventuale supporto del nucleo di controllo.

La decisione circa la priorità di trattamento è rimessa ai seguenti fattori:

- Livello di rischio: maggiore è il livello maggiore è la priorità di intervento,
- Priorità di attivare la misura obbligatoria rispetto a quelle ulteriori,
- Impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Il monitoraggio successivo permetterà di verificare gli effetti derivanti dalla misura introdotta.

PARTE TERZA

MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Misure obbligatorie

1. Attuazione del d.lgs. 33/2013.

In materia di trasparenza amministrativa, il Piano triennale della trasparenza viene approvato contestualmente al presente Piano Triennale della Prevenzione e della Corruzione (PTPC) e ne costituisce parte integrante (allegato 2).

2. Codice di comportamento.

E' prossimo l'avvio della procedura aperta per la definizione del codice di comportamento dell'Ente; contestualmente a questo documento ne viene adottata la bozza (allegato 3).

3. Rotazione del personale.

In merito alla rotazione del personale, si afferma che le dimensioni, l'organizzazione e la dotazione organica dell'Ente non è in grado di assicurare l'applicazione concreta di tale misura, preso altresì atto della non fungibilità delle professionalità esistenti all'interno di questo comune.

Per le casistiche ad alto rischio potranno essere adottati, su richiesta del responsabile dell'anticorruzione, provvedimenti congiunti ove ne ricorrano i presupposti di fattibilità.

4. Gestione del conflitto di interesse.

In materia di gestione del conflitto di interesse, il segretario generale, anche in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, oltre a quanto previsto nel codice di comportamento, potrà adottare, se necessarie, successive circolari contenenti la predisposizione di una ricognizione delle norme in materia di conflitto di interesse e di astensione presenti nella vigente legislazione, da diffondere al personale anche mediante la formazione.

5. Incarichi esterni ed extraistituzionali ai dipendenti.

Nel comune di GANDOSSO non sono ad oggi tipizzati i criteri per il conferimento e l'autorizzazione di incarichi. La bozza di regolamento è in fase di predisposizione.

6. Conferimenti incarichi dirigenziali e incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali.

Si rileva che presso questo ente allo stato attuale non vi sono dipendenti inquadrabili in posizione di dirigenti.

7. Attività successive alla cessazione del rapporto di servizio.

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53, del decreto legislativo 165/2001, con un nuovo comma (16-ter) per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

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

Pertanto, a ogni contraente e appaltatore dell'ente, ai sensi del DPR 445/2000, può essere richiesto all'atto della stipulazione del contratto di rendere una dichiarazione circa l'insussistenza delle situazioni di lavoro o dei rapporti di collaborazione di cui sopra.

8. Formazioni di commissioni e assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la P.A..

Con la nuova normativa sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento della formazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

Tra queste, il nuovo articolo 35-bis del decreto legislativo 165/2001 pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede:

"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

- *non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*
- *non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*
- *non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere".*

Ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione, pertanto, sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra. L'ente verifica la veridicità delle suddette dichiarazioni anche a campione.

9. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*).

La recente normativa tutela il dipendente pubblico che segnala illeciti (art. 54 bis Dlgs 165/2001); introduce cioè una misura di tutela finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito che si esplica in :

- tutela dell'anonimato,
- divieto di discriminazione nei confronti del denunciante,
- previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso, fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 dell'art. 54 bis del Dlgs 165/2001 in caso di necessità.

10. Formazione.

La formazione è strutturata su due livelli in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'amministrazione:

- Livello generale: rivolto a tutti i dipendenti e riguarda l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità,
- Livello specifico: rivolto al responsabile della prevenzione, ai responsabili di servizio e ai funzionari addetti alle aree a rischio.

Il compito di individuare i soggetti cui far formazione dedicata sul tema dell'anticorruzione è attribuito al responsabile della prevenzione, così come l'individuazione dei soggetti che la erogano.

La formazione è prevista per almeno due ore ogni anno per dipendente individuato in apposito piano, da predisporre anche con altri enti.

11. Patti di integrità.

L'art. 1 comma 17 della Legge 190/2012 prevede che *"le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara"*.

Costituisce obiettivo da raggiungere entro il terzo anno di vigenza del presente Piano la disciplina attuativa dell'introduzione dei patti di integrità, con riferimento a:

- definizione delle procedure assoggettate ai patti di integrità;
- definizione delle soglie economiche;
- formulazione di uno schema tipo di patto.

12. Azioni di sensibilizzazione e rapporti con la società civile.

In conformità al PNA, l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

13. Monitoraggio dei tempi procedurali.

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato in seno al controllo di gestione e al controllo amministrativo successivo.

In ogni caso nel corso del secondo anno di vigenza del presente piano si definiranno le modalità operative di rilevazione dei tempi procedurali, con riferimento a:

- individuazione dei procedimenti da assoggettare a monitoraggio;
- frequenza della rilevazione;
- modalità di pubblicizzazione.

14. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere.

Il sistema di monitoraggio va a coincidere con il controllo amministrativo successivo.

Tabella 5. Sintesi obiettivi e tempi di attuazione del Piano

MISURA	TERMINE
Piano trasparenza	Contestuale
Codice comportamento	03/2014
Rotazione personale – provvedimenti congiunti	Su richiesta
Gestione conflitto di interesse	31.01.2015
Incarichi esterni ed extraistituzionali	31.01.2015
Conferimenti incarichi dirigenziali	Adempimento non richiesto considerate le dimensioni dell'ente
Attività successive alla cessazione del rapporto di servizio	Contestuale
Formazioni commissioni e assegnazioni agli uffici, conferimenti di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la PA	Contestuale
Tutela del dipendente segnalante	Contestuale
Piano Formazione	Entro il mese di giugno di ogni anno
Patti integrità	2016
Azioni sensibilizzazione	Annuale
Monitoraggio tempi procedimentali	Contestualmente ai controlli post
Monitoraggio rapporti	Contestualmente ai controlli post