



Città di Carbonia

Provincia del Sud Sardegna

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2017/2019

(articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)

(aggiornato con il piano nazionale anticorruzione di cui alla deliberazione ANAC 836/2016)

INDICE

Parte I PRINCIPI

Capo I PREMESSA

1. Inquadramento generale e contesto normativo
2. Definizione di corruzione
3. Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti
4. L'assetto normativo
5. Definizioni
6. Azioni e misure per la prevenzione

Capo II PRINCIPI GENERALI

7. Obiettivi e contenuti generali del Piano di Prevenzione della Corruzione
8. Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione
- 8.1 I soggetti responsabili
- 8.2 Gli Organi di indirizzo
- 8.3 Le strutture organizzative trasversali
- 8.4 Referenti di primo livello
- 8.5 Referenti di secondo livello
- 8.6 Il personale dipendente
- 8.7 Il Nucleo di Valutazione
9. Approccio metodologico
- 9.1 L'elenco delle aree di rischio
- 9.2 Il registro dei rischi (minacce)
- 9.3 Rilevazione dei processi
- 9.4 Registro delle contromisure
- 9.5 La predisposizione del piano
- 9.6 Il processo di attuazione ed adeguamento
- 9.7 Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

PARTE II I CONTENUTI DEL PIANO

1. Le aree di rischio - I rischi (minacce) - Le contromisure
- 1.1 Le aree di rischio
- 1.2 Registro dei rischi (minacce)
- 1.3 Registro delle contromisure
2. Il piano di primo livello
3. Il piano di secondo livello
4. Gestione del rischio
- 4.1 Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio
- 4.2 Mappatura processi e valutazione dei rischi
5. Azioni di prevenzione della corruzione svolte nel 2014 - rinvio
6. Piano di secondo livello - Le misure e le azioni di prevenzione della corruzione:
 - I controlli sugli atti;
 - I controlli sulle attività;
 - integrazioni fra piani, attività e monitoraggio.
- 6.1 I controlli sugli atti: i controlli successivi di regolarità amministrativa (riferimento contromisura centralizzata 8)
- 6.1.1 Linee guida e standardizzazione delle procedure (riferimento contromisura decentrata 2, 3, 10, 11)
- 6.2 I controlli sulle attività: adempimenti relativi alla trasparenza (riferimento contromisura decentrata 4)
- 6.4 Formazione (riferimento contromisura centralizzata 5)
- 6.5 Codice di comportamento (riferimento contromisura centralizzata 3)
- 6.6 Sviluppo del sistema informatico (riferimento contromisura centralizzata 6)

- 6.7 Sistemi di rotazione del personale (riferimento contromisura centralizzata 2)
- 6.8 Incompatibilità e inconferibilità di incarichi – obblighi di astensione – incarichi extra ufficio
(riferimento contromisura decentrata 9)
- 6.9 Formazione commissioni , assegnazione uffici in caso di condanna penale
- 6.10 La stesura degli atti amministrativi (contromisura decentrata 7)
- 6.11 Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito
(whistleblower)
- 6.12 Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti
- 6.13 Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti
- 6.14 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
- 6.15 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- 6.16 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile
- 6.17 Monitoraggio rapporti amministrazione/soggetti esterni
- 6.18 Attività successive alla cessazione dal servizio (PANTOUFLAGE - REVOLVING DOORS).
- 6.19 Convenzione - quadro per la fruibilità dei dati e l'accesso informatico alle banche dati del Comune.
- 6.20. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa
- 7. Verifica delle attività svolte
- 8. Le responsabilità

Allegato A) Tabella di piano di primo livello

Allegato B) Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Parte I PRINCIPI

Capo I PREMESSA

1. Inquadramento generale e contesto normativo

Il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge numero 190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (di seguito *legge 190/2012*).

La legge 190/2012 è stata approvata in attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo* del 27 gennaio 1999.

Operando nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte, con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli.

Ad un primo livello, quello "nazionale", l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione di seguito denominato P.N.A., successivamente integrato con deliberazione ANAC n. 12 del 28/10/2015.

Al secondo livello, quello "decentrato", ogni Amministrazione Pubblica definisce un P.T.P.C., che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole Amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

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. Il sistema deve garantire che le strategie nazionali si sviluppino e si modifichino a seconda delle esigenze e del feedback ricevuto dalle amministrazioni, in modo da mettere via via a punto degli strumenti di prevenzione mirati e sempre più incisivi. In questa logica, l'adozione del P.N.A. non si configura come un'attività una tantum, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione.

Inoltre, l'adozione del P.N.A. tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti.

Con la determinazione n. 836 del 3.08.2016 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha proceduto all'aggiornamento 2016 del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e fornito alle P.A. importanti indicazioni in ordine all'aggiornamento annuale dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) al fine di migliorare la qualità delle misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute recentemente, in molti casi dando attuazione alle nuove discipline della materia, di cui le amministrazioni dovranno tener conto nella fase di attuazione del PNA nei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC), in particolare a partire dalla formazione dei PTPC per il triennio 2017-2019.

Si fa riferimento, in particolare, al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, «Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» (di seguito d.lgs. 97/2016) e al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici. Innovazioni rilevanti deriveranno anche dai decreti delegati in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, dai decreti sulla dirigenza pubblica e dal nuovo Testo Unico sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

La nuova disciplina tende a rafforzare il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo. È, inoltre, previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi, in particolare, sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La nuova disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

In piena aderenza agli obiettivi fissati dalla l. 190/2012 il PNA ha il compito di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche (e presso i soggetti di diritto privato in controllo pubblico), l'adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Misure di prevenzione oggettiva che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche.

Misure di prevenzione soggettiva che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri), ad una decisione amministrativa.

2. Definizione di corruzione

Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrano l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab esterno, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

3. Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

1. ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
2. aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
3. creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la L. n. 190 del 2012.

I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

1. adempimenti di trasparenza;
2. codici di comportamento;
3. rotazione del personale, ove compatibile con l'organizzazione dell'ente;
4. obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse;
5. disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali;
6. disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage – revolving doors);
7. incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
8. disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione;
9. disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower);
10. formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.

L'elaborazione e l'attuazione della strategia tiene conto dei seguenti elementi/vincoli:

- il vincolo derivante dal carattere imperativo della normazione, che ha disciplinato appositi istituti che debbono essere implementati obbligatoriamente;
- il vincolo connesso al prevalente carattere innovativo della disciplina, che richiede interventi di tipo interpretativo per l'applicazione;
- il vincolo derivante dal carattere non omogeneo delle amministrazioni ed enti coinvolti, che richiede adattamenti e forme di flessibilità;
- il vincolo derivante dall'invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento ad hoc nella legge e nei decreti attuativi.

4. L'assetto normativo

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è completato con il contenuto dei decreti attuativi:

1. Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, approvato con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;
2. Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012, Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 come modificato e integrato con il D.Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016;
3. 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, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;
4. Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla L. n. 190.

Il quadro di riferimento si è poi completato con la formalizzazione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, n. 79/CU del 24/7/2013, con la quale sono stati specificati gli adempimenti di competenza di Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane.

5. Definizioni

Soggetti: vengono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, dirigenti, dipendenti che operano nelle aree di rischio);

Aree a rischio: frutto della valutazione del rischio, tenendo conto anche delle aree di rischio obbligatorie (art. 1, comma 16, L. n. 190 del 2012);

Misure obbligatorie ed ulteriori: sono indicate le misure previste obbligatoriamente dalla L. n. 190 del 2012, dalle altre prescrizioni di legge e dal P.N.A., e quelle ulteriori ossia facoltative, con indicazione della tempistica e collegamento con l'ambito "soggetti" in relazione all'imputazione di compiti e di responsabilità;

Piano triennale per la trasparenza e integrità: deve essere delineato coordinando gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza previsti nel D.Lgs. n. 33 del 2013, come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 97 del 2016 con le aree di rischio, in modo da capitalizzare gli adempimenti posti in essere dall'amministrazione;

Coordinamento con il ciclo della performance: gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel P.T.P.C. devono essere inseriti nell'ambito del c.d. ciclo delle performances.

6. Azioni e misure per la prevenzione

Le amministrazioni pubbliche e gli altri enti destinatari debbono porre in essere le azioni e introdurre e implementare le misure che si configurano come obbligatorie, in quanto disciplinate direttamente dalla legge, nonché sviluppare misure ulteriori anche in riferimento al particolare contesto di riferimento.

Gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza, debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal P.N.A. o dai P.T.P.C.

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

Le Amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i P.T.P.C. debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzi tutto, con il Piano della Performance, e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Capo II PRINCIPI GENERALI

7. Obiettivi e contenuti generali del Piano di Prevenzione della Corruzione

Il Piano è finalizzato alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità e si propone i seguenti obiettivi:

- ✓ evidenziare e analizzare le attività e i processi dell'Ente maggiormente esposti al rischio corruzione;
- ✓ individuare e analizzare la natura e i livelli dei rischi, in relazione alla probabilità e impatto degli eventi dannosi (rischi/minacce);
- ✓ indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- ✓ attivare le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione prevedendo la rotazione, ove possibile, di dirigenti, di funzionari e di figure di responsabilità.

Il Piano, attraverso un'analisi delle attività sensibili alla corruzione, sviluppa i seguenti contenuti:

- ✓ analisi di contesto;
- ✓ valutazione del rischio;
- ✓ trattamento del rischio;
- ✓ monitoraggio.

L'**analisi di contesto** comprende:

- a) l'analisi del contesto esterno;
- b) l'analisi del contesto interno;
- c) la mappatura dei processi.

La **valutazione del rischio** comprende:

- a) identificazione delle aree di rischio;
- b) l'analisi ossia la collocazione nell'ambito di ciascuna area di rischio dei processi e delle attività dell'Ente;
- c) l'individuazione degli eventi dannosi (rischi/minacce) correlati a ciascuna area di rischio e processo;
- d) la ponderazione del rischio, in relazione alla probabilità e impatto dell'evento dannoso.

Il **trattamento** del rischio comprende:

- ✓ l'individuazione delle azioni e misure di contrasto dei rischi (contromisure) e l'associazione delle contromisure riferite alle aree di rischio e ai processi;
- ✓ l'indicazione dei responsabili dell'organizzazione e adozione delle contromisure;
- ✓ l'indicazione dei responsabili della verifica dell'attuazione delle contromisure;

Il **monitoraggio** del piano comprende:

- ✓ la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate e, quindi, alla successiva messa in atto di eventuali ulteriori strategie di prevenzione.
- ✓ la interconnessione con gli strumenti di programmazione e valutazione dei dirigenti e dipendenti (piano delle performance)

Come già illustrato nelle premesse, la redazione del piano anticorruzione, costituisce un'attività "in progress", che non può dirsi compiuta e completata una volta per tutte; sotto i profili sia dell'analisi che dell'attuazione - come del resto testimonia anche il suo collegamento al piano della performance - sarà necessario valutare l'appropriatezza ed esaustività delle attività compiute e, sulla base dell'esperienza propria e di altri Enti, studiare l'evoluzione necessaria del piano ai fini della sua più ampia efficacia.

8. Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione

Il Responsabile previsto dalla Legge n. 190/2012, è stato individuato con decreto del Sindaco **prot. n. 8440 del 12/03/2013** nella figura del Segretario Generale Dr. Gianantonio Sau che provvede a:

- ✓ redigere la proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità;
- ✓ sottoporre il Piano all'approvazione della Giunta Comunale;
- ✓ definire procedure per la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- ✓ vigilare sul funzionamento e sull'attuazione del Piano;
- ✓ proporre, di concerto con i Dirigenti, modifiche al piano in relazione a cambiamenti normativi e/o organizzativi;
- ✓ prevedere l'integrazione e il coordinamento con il Piano della Trasparenza e il Piano della Performance e con il Programma dei controlli.

Per ogni eventuale segnalazione inviare comunicazione all'indirizzo gsau@comune.carbonia.ci.it oppure all'indirizzo di posta certificata comcarbonia@pec.comcarbonia.org

Il Segretario Generale è altresì il responsabile delle comunicazioni alla anagrafe unica delle stazioni appaltanti (RASA).

9. Gli Organi di indirizzo

Su proposta del predetto Responsabile, la Giunta Comunale approva entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che è finalizzato a dare attuazione e a garantire gli obiettivi e le finalità di cui alla Legge n. 190/2012.

10. Le strutture organizzative trasversali

Molte delle azioni più significative (ed obbligatorie) già previste dall'ordinamento nonché molte di quelle specificamente previste dal piano devono essere organizzate, impostate e presidiate da strutture organizzative di natura trasversale (ad es. codice di comportamento, misure relative al sistema informatico, formazione, appalti e contratti, ecc).

Pertanto i Responsabili delle strutture organizzative deputate a tali attività sono chiamati ad esercitare le funzioni ad essi assegnate dal presente piano in collaborazione con il Responsabile della Prevenzione e ad assicurarne lo svolgimento nel quadro del coordinamento operativo assicurato da detto Responsabile, al fine di garantire la più efficace attuazione del piano.

11. Referenti di primo livello

I Dirigenti sono i referenti di primo livello per l'attuazione del piano relativamente a ciascuna macrostruttura attribuita alla loro responsabilità; svolgono un ruolo di raccordo fra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i servizi della loro direzione. Nello specifico sono chiamati a:

- ✓ collaborare all'individuazione, tra le attività della propria direzione, di quelle più esposte al rischio corruzione e delle relative contromisure;
- ✓ verificare la corretta applicazione delle misure di contrasto e relazionare al Responsabile, secondo la periodicità e le modalità stabilite nel piano;
- ✓ attivare misure che garantiscano, ove possibile, la rotazione del personale addetto alle aree di rischio;
- ✓ individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.
- ✓ attivare tempestivamente le azioni correttive laddove vengano riscontrate mancanze/differenze nell'applicazione del Piano e dei suoi contenuti.

12. Referenti di secondo livello

I Responsabili individuati dal dirigente sono i referenti di secondo livello. Sono di loro competenza:

- ✓ l'applicazione delle contromisure previste dal Piano anticorruzione e la vigilanza sulla corretta attuazione da parte del personale dipendente delle relative prescrizioni;
- ✓ la tempestiva segnalazione al Dirigente delle anomalie registrate;
- ✓ la proposta al Dirigente di individuazione di ulteriori rischi e misure di contrasto al fine dell'aggiornamento e miglioramento del piano.

13. Il personale dipendente

I soggetti incaricati di operare nell'ambito di settori e/o attività particolarmente sensibili, in relazione alle proprie competenze, sono tenuti alla conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione e devono darvi esecuzione. Ogni dipendente che esercita competenze su attività sensibili informa il proprio dirigente in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale mancato rispetto dei termini o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegando le ragioni del ritardo.

I dipendenti, nell'ambito del doveroso rispetto del codice di comportamento nel suo complesso, in caso di conflitto di interessi e/o incompatibilità anche potenziale sono tenuti ad astenersi, segnalando tempestivamente al Dirigente la situazione di conflitto.

14. Il Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione verifica, anche ai fini della valutazione della Performance individuale dei dirigenti, la corretta applicazione del Piano.

15. Approccio metodologico

Nel dar corso alla elaborazione del piano sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione e relativo aggiornamento 2016 ci si è posti l'obiettivo di dare al documento prodotto un contenuto concreto e operativo.

Sotto il profilo operativo, al fine di assicurare un approccio coerente e coordinato tra le diverse articolazioni organizzative, con riferimento alle attività di analisi e valutazione dei singoli processi, si è ritenuto opportuno elaborare a livello centrale a cura cioè del Responsabile della Prevenzione, un quadro di riferimento costituito dalla previa individuazione di:

- 1) elenco delle aree di rischio;
- 2) registro dei rischi (minacce);
- 3) registro delle contromisure.

Si ritenuto, infatti, che in una realtà articolata quale quella del Comune di Carbonia fosse necessario assicurare, fin da subito e nei confronti delle diverse strutture organizzative coinvolte, unitarietà di criteri e metodologie, proprio attraverso una preliminare elaborazione delle predette categorie di inquadramento degli elementi più significativi del piano di prevenzione e contrasto della corruzione.

Operazione che ha avuto luogo tenendo conto dei dati normativi (cfr. aree di rischio già definite dalla legge 190/2012), delle elaborazioni dottrinarie e dall'analisi della situazione organizzativa, delle funzioni esercitate e della storia dell'amministrazione Comunale di Carbonia.

16. L'elenco delle aree di rischio

L'individuazione delle aree di rischio è stata effettuata sulla base delle attività dell'ente, delle esperienze rilevate nei singoli settori dell'amministrazione e in generale tenendo conto di una serie di indici di maggior esposizione ai rischi di deviazione corruttiva (ad es. impatto economico delle attività, ampiezza della discrezionalità, rilevanza esterna, ecc).

Ovviamente nell'elenco sono comprese le aree obbligatoriamente previste dal comma 16 dell'art. 1 della legge 190/2012.

17. Il registro dei rischi (minacce)

Applicando sostanzialmente la medesima metodologia e criteri di analisi indicati al punto precedente, si è proceduto all'individuazione di un registro dei rischi chiamati anche minacce, intesi quali eventi dannosi che con maggior probabilità possono verificarsi. Si è optato per la soluzione di tentare di catalogare in un elenco le innumerevoli e varie ipotesi che possono in concreto verificarsi nell'ambito delle singole attività e processi, al fine di assicurare, come sopra più volte evidenziato, unitarietà di impostazione e approccio.

18. Rilevazione dei processi

L'operazione di rilevazione dei processi e delle attività nell'ambito dell'articolazione organizzativa dell'ente, è stata condotta a partire dall'elenco dei procedimenti dell'ente; ben presente era, per altro la consapevolezza, che tale elenco non poteva che costituire una base di partenza, essendo rilevante per le finalità del piano un'analisi dei processi e delle attività svincolata dalla mera qualificazione giuridica; pertanto si è proceduto ad un più approfondito lavoro di analisi, e, secondo i casi a:

- raggruppare una serie di procedimenti sotto un'unica voce, quando le attività siano caratterizzate, sotto il profilo di interesse del piano anticorruzione, da una sostanziale unitarietà e analogia e ciò al fine di evitare un inutile, dispendioso e dispersivo dettaglio;
- distinguere alcuni procedimenti in più tronconi quando i rischi (e conseguentemente le contromisure da adottare) che caratterizzano le diverse fasi siano di natura diversa;
- individuare attività e processi che, pur non essendo procedimenti in senso tecnico, comportino rischi e pertanto debbano essere oggetto di attenzione e di misure di contrasto.

19. Registro delle contromisure

Anche in questo caso si è optato per la catalogazione in un elenco delle contromisure, ovvero delle azioni di contrasto del fenomeno corruttivo, al fine di ricondurre la molteplicità e varietà delle singole specifiche azioni in un quadro preordinato. Peraltro molte delle azioni sono già prefigurate in specifici strumenti normativi e pertanto obbligatorie.

Il legislatore ha infatti inserito la disciplina delle azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo in un quadro più ampio che prevede una rete, composita e a maglie sempre più strette, di attività, vincoli e obblighi preordinati a creare un ambiente sfavorevole ai fenomeni di deviazione. Questo quadro normativo impone una serie di iniziative che l'Ente deve obbligatoriamente mettere in atto e che, in parte sfociano in contenuti propri del piano per la prevenzione (codice di comportamento, piano triennale per la trasparenza) e in parte costituiscono azioni generalizzate a livello di Ente, tese a creare una organica e sistematica strategia di contrasto e prevenzione.

Accanto a queste è per altro necessario individuare per i singoli processi misure specifiche e appropriate la cui organizzazione non può che essere demandata a livello "periferico".

Per utilità operativa si è ritenuto, pertanto opportuno, operare una sorta di distinzione tra contromisure cosiddette "centralizzate" e contromisure "decentralizzate"; cioè tra quelle la cui impostazione e disciplina ha carattere trasversale e altre che devono essere organizzate e gestite al livello dei singoli titolari dei processi/attività; pur nella consapevolezza che tale distinzione non esaurisce gli elementi identificativi dell'impostazione e gestione delle misure di contrasto, che devono, a diverso titolo, vedere protagonisti tutti i soggetti coinvolti dalla elaborazione e attuazione del piano, si è ritenuto che la stessa potesse rappresentare un utile elemento della strategia operativa messa in atto.

20. La predisposizione del piano

Sotto il profilo operativo e sulla base delle classificazioni illustrate si è proceduto, per ciascuna area di rischio, ad associare i rischi pertinenti e le idonee contromisure.

Successivamente si è proceduto ad un più dettagliato livello di analisi e all'individuazione per ciascun processo o attività:

- dell'area di rischio pertinente;
- dei rischi connessi;
- del grado di probabilità e impatto del rischio (valutazione del rischio);
- del trattamento del rischio mediante l'associazione delle contromisure adottate o da adottare;
- dei soggetti responsabili dell'adozione, attuazione e verifica.

21. Il processo di attuazione ed adeguamento

I contenuti del Piano triennale della prevenzione dovranno trovare attuazione nell'ambito del Piano della Performance. Il rispetto delle misure già vigenti, il loro miglioramento e l'attuazione di quelle ulteriori previste costituiranno obiettivi trasversali o puntuali a seconda della loro natura. In tale sede le azioni verranno articolate e declinate con maggiore dettaglio, individuando indicatori, misure, tempistiche e risorse.

Il processo di valutazione del personale dirigente e dipendente dovrà rendere evidente il grado di applicazione.

Il Piano triennale è un documento continuamente suscettibile di adeguamenti, miglioramenti e aggiornamenti. Affinché tali operazioni possano efficacemente essere esercitate sarà necessario un monitoraggio costante della loro attuazione.

22. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "amministrazione trasparente" - Sezione "Altri Contenuti" – sottosezione "Corruzione".

PARTE II

Capo I

I CONTENUTI DEL PIANO

1. Analisi di contesto

Per far comprendere a quali tipi di eventi corruttivi l'Amministrazione comunale siano maggiormente esposti, è necessario riportare una serie di informazioni sulle caratteristiche del contesto ambientale (dinamiche economiche, sociali, criminologiche e culturali del territorio) e della sua organizzazione interna.

a) Il contesto esterno

La situazione socio economica e culturale del territorio.

Essa è alquanto compromessa stante la grave crisi occupazionale in cui vive. A tal fine l'Amministrazione Comunale persegue il fine del mantenimento, laddove possibile, a fronte dei tagli imposti dallo Stato e dalla Regione, dei servizi erogati alle fasce deboli e, stante l'aumento della domanda, a rispondere all'aumento dei bisogni e delle necessità.

Questa Amministrazione presta particolare attenzione alle esigenze della popolazione anziana stante all'incremento costante della popolazione ultra sessantacinquenne. Sono favorite le relazioni, attraverso particolari iniziative di interazione, tra i giovani e gli anziani, per consentire uno scambio e una trasmissione di conoscenze degli antichi saperi.

Per quel che concerne la popolazione giovanile, si rileva un certo grado di disagio cui si cerca di intervenire con misure finalizzate alla prevenzione, ma occorre particolare attenzione alle potenzialità che il mondo giovanile è in grado di offrire.

Un aspetto particolare da contrastare è il gioco d'azzardo che investe tutte le fasce d'età.

Le attività sportive sono fiorenti e l'Amministrazione Comunale cerca di valorizzarle in quanto rappresentano un importante momento di aggregazione e integrazione. Gli impianti sportivi sono facilmente fruibili.

Un ruolo importante è ricoperto dalle associazioni sportive, che facilitano l'integrazione giovanile.

Nell'ambito delle risorse culturali e del tempo libero si rileva un particolare interesse dato dalle presenze correlate ai servizi delle Biblioteche, dei Teatri, dei Musei comunali, dei Beni Culturali ed Archeologici presenti nel territorio.

La Città, seppur giovanissima, offre un cospicuo patrimonio storico, culturale, archeologico e architettonico, come riconosciuto anche da Istituzioni di livello internazionale. Esiste un coordinamento tra le diverse strutture Museali presenti nella Città: Villa Sulcis, il Parco Archeologico di Monte Sirai, la Necropoli di Cannas "Medau sa Grutta" e la stessa Miniera di Serbariu, al fine di rendere queste strutture fruibili in modo coordinato ed omogeneo.

Un problema particolarmente sentito a Carbonia è quello della Casa. Per cui l'Amministrazione è impegnata a trovare soluzioni adeguate. Proseguono le misure per l'assegnazione dei contributi integrativi del canone di locazione come previsto dalla Legge 431/1998.

Si rileva che una considerevole fetta di territorio appartiene alla Società Ligestra di proprietà del Ministero dell'Economia.

Nel Sulcis la crisi economica sta, purtroppo, raggiungendo una portata storica; i disoccupati aumentano sempre di più e le attività commerciali e produttive sono in grande difficoltà.

Il Polo industriale di Portovesme attende con ansia gli interventi, per ora solo promessi, del Governo e della Regione.

Occorre ripensare il concetto di sviluppo economico e sociale facendo riferimento alle risorse locali quali l'ambiente e i prodotti locali.

Un fattore importante in termini di convivenza civile è dato dallo sviluppo della rete di collegamenti che consente l'interfacciarsi con tutte le realtà e favorire le relazioni sociali.

Occorre implementare il servizio di trasporto urbano che unisce il centro cittadino con le frazioni.

Profilo criminologico del territorio¹.

Dall'esame dei dati relativi ai procedimenti trattati dalla D.D.A. di Cagliari inseriti nella relazione annuale del Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015 del Febbraio 2016 è possibile affermare che i dati estratti dai sistemi informatici della D.N.A. evidenziano, complessivamente, una diminuzione dei flussi numerici relativi ai nuovi procedimenti iscritti dalla D.D.A. di Cagliari, rispetto a quelli registrati nel precedente corrispondente periodo. Tale riduzione si riflette sul numero degli indagati e delle iscrizioni operate per le nuove notizie di reato.

Il dato potrebbe interpretarsi, prima facie, come una contrazione dei fenomeni criminali venuti all'attenzione investigativa dell'Ufficio distrettuale, ma esso va confrontato con gli altri elementi derivanti dall'analisi qualitativa (esposta nel successivo paragrafo), oltre che con le informazioni trasmesse dagli organismi centrali di polizia (R.O.S. Carabinieri, S.C.I.C.O. della Guardia di Finanza e S.C.O. della Polizia di Stato, D.I.A.).

Tali elementi, globalmente considerati, depongono per un persistente minaccia, nell'isola sarda, di pervasive forme di criminalità organizzata, oltre che comune.

I principali spunti di analisi che si desumono dai dati raccolti possono individuarsi:

A) nella conferma dell'esistenza di organizzazioni criminali autoctone operanti nel territorio sardo, benché prive del carattere della mafiosità.

¹ Fonte: "Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014 - Gennaio 2015 - Profili organizzativi della D.D.A. di Cagliari ed alcuni dati quantitativi sull'attività dell'Ufficio distrettuale sardo

Nel periodo in esame non sono state registrate manifestazioni criminose direttamente riconducibili, né per matrice né per metodologia, alla criminalità organizzata di tipo mafioso. Il territorio isolano continua a essere caratterizzato, prevalentemente, da manifestazioni delinquenziali di matrice autoctona - spesso anche a carattere organizzato - ma estranee, nel metodo usato e nelle finalità criminali perseguite, a un controllo egemonico e pervasivo del territorio tipico dei sodalizi mafiosi tradizionali.

In tal senso la polizia giudiziaria (fonte SCICO - Guardia di Finanza) ha posto in risalto che la Sardegna è storicamente afflitta da strutturate bande criminali, specializzate soprattutto nelle rapine e nella consumazione di reati contro la persona, originati nella maggior parte dei casi dalla volontà di risolvere dissidi privati secondo le tipiche regole della "balentia", mentre si registra una tendenza recessiva dei sequestri di persona a scopo di estorsione, storica espressione del banditismo "regionale".

criminoso stesse pianificando due distinti sequestri lampo.

Anche gli episodi omicidari perpetrati, caratterizzanti l'entroterra della Sardegna e maturati nell'ambiente agropastorale, non sono da ritenere riconducibili alla criminalità organizzata.

Anche rispetto al fenomeno, registrato in modo preoccupante nel periodo in esame, costituito dalla perpetrazione di attentati ed atti intimidatori commessi in danno di amministratori locali, non sono emersi elementi che denotano il coinvolgimento del crimine organizzato.

Gli atti intimidatori nei confronti di pubblici amministratori e rappresentanti delle istituzioni, ma anche all'indirizzo di imprenditori e titolari di esercizi commerciali, costituiscono una altra peculiarità squisitamente "sarda". I numerosi e continui episodi verificatisi negli ultimi anni evidenziano le radici storico-culturali del c.d. "banditismo sardo".

Il rilevante incremento nell'ultimo anno di tali episodi criminosi ha indotto i quattro Prefetti dell'isola a convocare una riunione congiunta alla quale ha partecipato anche il Ministro dell'Interno. Anche in tal caso non sono emersi collegamenti con il crimine organizzato.

B) nella centralità del traffico degli stupefacenti gestito da organizzazioni criminali, anche a carattere transnazionale.

La criminalità organizzata in Sardegna ruota intorno al grande traffico di droga (soprattutto cocaina), mentre rimane in costante crescita la coltivazione illegale di marijuana.

Le indagini condotte confermano che le vie d'accesso dei narcotici nell'isola sono date dai porti e dagli scali aeroportuali di Olbia, Porto Torres, Cagliari ed Alghero, quali siti privilegiati.

La posizione geografica dell'isola, al centro del Mediterraneo, fa dunque della stessa una sorta di piattaforma ideale per il traffico delle sostanze stupefacenti dal Marocco e dalla Spagna destinate al continente, ma la Sardegna è anche essa stessa mercato finale della droga volta a soddisfare la domanda interna, che alimenta il commercio gestito dalla delinquenza locale e da stranieri, soprattutto nei centri urbani. In questi ultimi si vanno costituendo strutture criminali radicate nei quartieri dell'estrema periferia, che attendono alla funzione di mercati "a cielo aperto" e sui quali gravitano gli assuntori di un vasto territorio. Tale modello tende, peraltro, a diffondersi ad altri contesti, poiché estremamente remunerativo e con elevato tasso di impunità.

In tale mercato criminale si evidenzia, dunque, il particolare dinamismo delle organizzazioni criminali autoctone.

Le attività investigative condotte, se da un lato confermano il radicamento di associazioni malavitose autoctone, dall'altro evidenziano una obiettiva presenza di organizzazioni a carattere transnazionale coinvolte in tale traffico, con l'opportuno coinvolgimento di elementi locali per le fasi finali dello spaccio.

E' emersa dunque una commistione tra la criminalità sarda e le organizzazioni di matrice straniera, in particolare con gruppi criminali di nazionalità albanese, nigeriana e colombiana (operanti in Spagna, Belgio, Albania, Africa e Brasile).

C) nei collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso.

La prevalenza, nel mercato criminale sardo, del business legato alla droga non impedisce di cogliere concreti e specifiche evidenze comprovanti l'operatività, nell'isola, di gruppi criminali di tipo mafioso, i cui interessi si vanno nel tempo sempre più radicando e saldando con quelli gestiti da gruppi locali.

Primo indice: dalle attività investigative nel settore del narcotraffico è stato possibile rilevare segni preoccupanti della presenza della criminalità organizzata mafiosa, soprattutto di ndrangheta e camorra, nelle attività di approvvigionamento e spaccio dello stupefacente e nel reinvestimento dei relativi proventi illeciti in attività commerciali.

Secondo indice della presenza del crimine mafioso si coglie nella esecuzione di importanti provvedimenti di sequestro disposti nel periodo, in procedimenti penali iscritti per i reati di riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti, in particolare nel settore immobiliare e quello turistico alberghiero.

Terzo indice: fenomeni d'infiltrazioni del crimine organizzato di tipo mafioso sono stati registrati nel settore degli appalti pubblici, soprattutto per quanto concerne l'illecito condizionamento nella fase di aggiudicazione delle gare di appalto, da parte d'impresе provenienti da altre regioni d'Italia a forte densità mafiosa.

D) I traffici illeciti in materia di rifiuti e altri reati spia del crimine organizzato.

Si conferma l'incremento del numero delle indagini relative al delitto di cui all'art. 260 del D.L.vo 3.4.2006 n. 152, sia per quelle di rilievo squisitamente regionale che per quelle caratterizzate da forti legami con soggetti della penisola, in particolare della Campania, con possibili (seppure allo stato non ancora accertati), legami con la criminalità organizzata di stampo camorristico.

Diversi filoni d'indagine stanno pervenendo poi a conclusione nel settore dell'investimento nelle energie rinnovabili, attività che richiedono un capitale talmente elevato da escludere, per un verso, l'imprenditoria locale e, per altro verso, da richiamare fonti finanziarie provenienti da circuiti illegali.

Nel periodo in esame la criminalità organizzata in Sardegna è operante soprattutto nel settore del traffico di stupefacenti, mentre in misura marginale negli altri traffici illeciti.

I quantitativi di stupefacente sequestrati crescono in modo esponenziale. Come emerge in diversi procedimenti, le piantagioni sequestrate negli ultimi anni dimostrano (avuto riguardo alle dimensioni, alla capacità produttiva, ai presidi messi in campo per garantirne la sicurezza) che l'attività si è trasformata in business e che, in assenza di un efficace controllo del territorio, l'intero ciclo (dalla produzione al commercio) è destinato a essere gestita dalla criminalità organizzata.

L'arresto dei corrieri ha ormai ritmi fino a pochi anni fa inusuali. Tutto questo se dimostra, per un verso, che l'azione delle forze di polizia è efficace, per altro, giustifica un forte allarme sulla estensione del mercato del narcotraffico nell'isola sarda, in cui è sempre più forte il ruolo di gruppi criminali stranieri.

Quest'ultimo dato non costituisce una novità, poichè le presenze di personaggi stranieri (albanesi, spagnoli, nigeriani, rumeni, colombiani) sono state registrate anche in passato, con il ruolo di fornitori diretti di compagini criminose che organizzano lo spaccio sul territorio e che contano su elementi quasi esclusivamente locali. Tuttavia tali tipi di collegamenti con etnie straniere cominciano ad assumere connotati di stabilità strutturale e nuovi gruppi stranieri stanno emergendo.

Nel contesto delle indagini per il contrasto al fenomeno del traffico delle sostanze stupefacenti, sono emersi, in alcuni casi, legami della criminalità locale con le tradizionali consorterie di stampo mafioso (specie con esponenti di 'ndrangheta) operanti sul territorio nazionale.

Se dunque nel periodo in questione si conferma la non diretta operatività di organizzazioni tipicamente mafiose finalizzate al controllo del territorio, o comunque strutturate in forme gerarchiche simili alle mafie tradizionali, tuttavia risultano giudiziariamente acclarati, almeno per le fasi investigative, rapporti con altri gruppi criminali operanti in altre regioni (Calabria, Campania), chiaramente connotati per la loro mafiosità, che cominciano ad avere stabili relazioni di collaborazione criminale con gruppi criminali sardi., specie in materia di traffico di stupefacenti (oltre che di armi).

Indice dell'accertata infiltrazione di interessi mafiosi nell'isola si rinviene nella recente esecuzione alcune misure cautelari reali su beni mobili ed immobili (strutture turistiche), costituenti provento di operazioni di riciclaggio e di reinvestimento di capitali di verosimile illecita provenienza, anche di ingente valore, ascrivibili a personaggi risultati legati a clan camorristici casertani.

Si segnalano, infine, come episodi sintomo di possibile infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico sociale della Sardegna l'ingresso in settori economici che nell'isola sono caratterizzati da alta remuneratività del capitale ovvero dipendono dai pubblici finanziamenti in settori nei quali la concorrenza è elemento di disturbo.

Si tratta, per esempio, delle fonti di energia rinnovabile ovvero degli appalti dei rifiuti solidi urbani o ancora dello smaltimento dei cadaveri dei suini affetti da peste suina e delle pecore colpite dalla c.d. blue tongue.

Per quanto riguarda l'investimento nelle energie rinnovabili diversi sono i filoni investigativi avviati, e meritoria è lo sforzo delle forze di P.G. coordinate dall'Ufficio Distrettuale, avuto riguardo al fatto che il capitale che si richiede per tali attività, non può che essere talmente elevato da escludere, per un verso, l'imprenditoria locale e, per altro verso, da richiamare fonti finanziarie provenienti da circuiti illegali.

Anche nel nuovo periodo non sembra diminuita l'incisività dei sodalizi di matrice straniera, risultati negli ultimi anni dediti prevalentemente alla tratta di esseri umani, specie per finalità di sfruttamento della prostituzione, emersa anche nel contesto di indagini per traffico di droga. Anche in relazioni a tali fenomeni criminali connotati dalla transnazionalità dei gruppi operanti, si richiede il miglioramento della risposta sanzionatoria anche attraverso l'attivazione degli opportuni meccanismi di cooperazione internazionale e lo sviluppo di sinergie investigative con i altri paesi interessati al transito ed allo sfruttamento finale.

Si conferma l'incremento del numero delle indagini relative al delitto di cui all'art. 260 D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, dal 2010 di competenza delle D.D.A.), in alcuni casi di rilievo squisitamente regionale, in altri caratterizzate da forti legami con soggetti della Penisola.

Relativamente al ritiro dei rifiuti solidi urbani quale è praticato nei piccoli centri, essendo l'investimento accessibile anche agli imprenditori locali, si generano fenomeni di concorrenza risolti talvolta con la violenza e con l'impiego di forme di intimidazione finalizzate a condizionare i comportamenti gestionali, con forme pericolose e sotterranee di controllo degli appalti pubblici.

L'azione di prevenzione e le altre iniziative per il contrasto alla formazione dei patrimoni illeciti.

Si rafforza l'azione dell'Ufficio distrettuale sardo nel settore delle misure di prevenzione e di contrasto patrimoniale, grazie all'orientamento seguito dagli inquirenti di accompagnare le indagini in tema di criminalità organizzata, sempre, ad accertamenti patrimoniali, quanto meno relativamente alla posizione degli indagati collocati al vertice delle organizzazioni.

L'esigenza di mettere a disposizione di tutte le forze di polizia le necessarie informazioni ha consigliato di convogliare in un'unica banca dati tutti i rilevamenti effettuati nel territorio in modo da individuare i reali proprietari. Anche la Direzione Nazionale sta contribuendo agli accertamenti in corso con propri input investigativi.

Altra tipologia di reato praticata è la rapina². Le rapine in Sardegna sono meno frequenti che in altre regioni italiane (se consideriamo il tasso di rapine per 100.000 abitanti). Trattasi comunque di un universo variegato di forme criminali, differenziate per entità del danno (individuale e collettivo), per gravità dell'atto di violenza, per tipologie di autori e di vittime (persona fisica e persona giuridica), per capacità (e volontà) organizzativa, e così via. Si distingue tra "atti predatori" (dall'Istat definiti "altre rapine") e "rapine pianificate" (a banche, uffici postali, gioiellerie, portavalori...).

È opportuno chiarire che quando si parla di attentati non si fa riferimento a quei delitti che il codice penale qualifica come tali; usando il termine attentato in senso atecnico, intendiamo parlare di quegli atti criminali violenti finalizzati a recar danno o offesa a persone o cose al fine di intimidazione. Tali atti possono essere ricondotti, a seconda dei casi, a diverse fattispecie di reato. Se l'incidenza delle rapine sembra non costituire ragione di allarme sociale, perché si colloca costantemente ed esplicitamente al di sotto della media nazionale, lo stesso non si può affermare per gli attentati. La Sardegna, a partire dalla seconda metà degli anni '80 e dopo una breve pausa, nell'ultimo decennio si è collocata nettamente e stabilmente ai primi posti, al di sopra della media nazionale. Si ha la necessità di sottolineare, però, l'estrema difficoltà nell'individuare questo atto criminale perché per definire un'intimidazione e/o un danneggiamento come attentato sono necessarie indagini giudiziarie più che indagini sociologiche; e ancora, perché continua ad essere troppo elevata la percentuale di attentati compiuti da ignoti, e ciò impedisce di individuare motivazioni, dinamiche, legami tra vittima e autore; infine, perché su questo tipo di atti criminali c'è una scarsa disponibilità delle comunità in cui avvengono a farsi

² Fonte: La criminalità in Sardegna – PRIMO RAPPORTO DI RICERCA -----Fenomeni di criminalità in Sardegna ----di Antonietta Mazzette.

'coscienza civile', quasi sicuramente per paura di ritorsioni. Nel panorama della criminalità, l'attentato è stato definito 'una novità' dagli studiosi del fenomeno e dai giornalisti in relazione sia alle aree colpite sia alle tipologie di vittime: «appare chiaro che il livello al quale più appare la "novità" delle manifestazioni criminali delle zone interessate è quello del rapporto tra amministratori locali (nel termine sono compresi i sindaci, assessori comunali, tecnici comunali, dirigenti locali di partito: e anche ex sindaci ed ex assessori) e privati cittadini» (BRIGAGLIA 2004: 231). Il che non significa che in questa prima fase i privati siano stati esentati da tale tipo di violenza, ma, come ebbe modo di scrivere Brigaglia (Ibidem), gli attentati agli amministratori hanno suscitato (e, a nostro avviso, continuano a suscitare) più clamore. A questo elemento aggiungiamo la dilatazione del fenomeno verso aree urbano-costiere.

Conclusioni Ci sono forme di criminalità che sono per così dire fisiologiche ma ce ne sono delle altre che sono strettamente collegate ai singoli territori e che rinviano all'idea che nell'Isola ci siano delle aree 'a rischio' di criminalità. Con ciò non riesumiamo vecchi approcci fondati sull'idea che vi siano 'aree delinquenziali', perché si tratta comunque di fatti circoscritti a singoli soggetti, per lo più giovani e con un inadeguato bagaglio culturale. Ma non va neanche sottaciuto il fatto che questi soggetti si collochino prevalentemente proprio in quell'area dove appaiono maggiori i fattori di squilibrio economico e sociale.

In sintesi si evidenziano evidenziamo i seguenti elementi:

- 1 - non sono emersi fenomeni di criminalità organizzata di tipo mafioso, così come era stato ipotizzato nel costruire il percorso dell'indagine, semmai si presentano delle metodologie d'azione che sono simili a quelle praticate dalla criminalità organizzata;
- 2 - anche in relazione ad ogni singolo reato preso in considerazione, vi è una diversità di tipologie che va sempre contestualizzata socialmente e dal punto di vista territoriale;
- 3 - il che ci porta a parlare di diversi aspetti di criminalità che possono collocarsi anche dentro lo stesso ambito;
- 4 - non è stato rilevato un rapporto di consequenzialità tra malessere sociale e criminalità. Soprattutto per i reati che costituiscono ragione di 'allarme sociale', quali gli attentati, che si verificano tanto in ambiti dove c'è un diffuso benessere economico, quanto in ambiti tradizionalmente marginali dal punto di vista dello sviluppo economico.

Da tutti questi elementi emerge il fatto che perdono di valore concettualmente vecchie forme di criminalità: anzitutto gli omicidi per vendetta. E' stato rilevato che, dove il processo di modernizzazione ha trovato più ostacoli (e ciò non per ragioni culturali, ma per cause di tipo strutturale) è sopravvissuto l'involucro dei legami sociali tradizionali (la forma) ma non i contenuti economici su cui poggiava quella forma. È dentro questo passaggio che vanno collocati comportamenti e stili di vita violenti e indifferenti al rispetto delle regole.

Ma i problemi delle criminalità in Sardegna non possono essere affrontati solo come un fatto di ordine pubblico. Sono necessarie mirate politiche di sviluppo economico e di coesione sociale perché senza interventi che finalmente sanino gli squilibri esistenti in Sardegna, difficilmente l'Isola complessivamente intesa potrà uscire dalla sua secolare marginalità, che ora è anche europea.

Da ultimo occorre evidenziare il fenomeno dello sbarco dei migranti che sta destando particolare preoccupazione fra gli abitanti per il propagarsi del rischio di eventuali fenomeni delittuosi.

b) Il contesto interno

Il Comune di Carbonia articola l'organizzazione burocratica in una Segreteria Generale, retta dal Segretario dell'Ente; in Servizi retti dai dirigenti; Unità di staff.

Attualmente i servizi sono:

- Il Primo Servizio "Affari generali, personale, demografici, turismo, politiche cultura e spettacolo", compresi gli uffici di staff
- il Servizio Secondo "Servizi tecnici, urbanistici, lavori pubblici, impianti tecnologici";
- il Terzo Servizio "Affari finanziari, contabili e delle attività produttive";
- Il Quarto Servizio "Servizi al cittadino, appalti e contratti, politiche della casa, patrimonio ed espropriazioni";
- Il Quinto Servizio "Ambiente";
- Il Servizio di Polizia Locale.

Occorre evidenziare che al 31/12/2016 il dirigente del 5° servizio è stato posto in quiescenza a far data dal 1° giugno 2016 e che il dirigente del 4° è collocato in comando c/o altro ente, per cui i due servizi sono retti provvisoriamente ad interim rispettivamente dal dirigente del 2° servizio e dal dirigente del 1° servizio.

La struttura organizzativa dell'Ente è pertanto la seguente:

Situazione al 31 dicembre 2016

1° Servizio che si articola nei settori Affari Generali, Demografici, del Personale e Circoscrizioni

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
AFFARI GENERALI	Dr. Giorgio Desogus
DEMOGRAFICI	
PERSONALE	
CIRCOSCRIZIONI	

TURISMO CULTURA E SPETTACOLO	
------------------------------	--

2° Servizio che si articola nei settori Urbanistica, Lavori Pubblici, Servizi Tecnologici e Tutela del Paesaggio

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
	Ing. Giampaolo Porcedda
URBANISTICA	
LAVORI PUBBLICI	
SERVIZI TECNOLOGICI	
TUTELA DEL PAESAGGIO	

3° Servizio che si articola nei settori Contabilità, Tributi e Attività Produttive

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
	D.ssa Maria Cristina Pillola
CONTABILITA'	
TRIBUTI	
ATTIVITA' PRODUTTIVE	

4° Servizio che si articola nei settori Socio-Assistenziale, Pubblica Istruzione, Politiche della Casa, Patrimonio e Appalti e Contratti

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
	AD INTERIM Dr. Giorgio Desogus
SOCIO-ASSISTENZIALE	
PUBBLICA ISTRUZIONE	
POLITICHE DELLA CASA	
PATRIMONIO	
SPORT	
APPALTI E CONTRATTI	

5° Servizio che si articola nei settori Igiene Urbana e Tutela dell'Ambiente

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
	AD INTERIM Ing. Giampaolo Porcedda
IGIENE URBANA	
TUTELA DELL'AMBIENTE	

Il **Corpo di Polizia Locale** retto da una posizione organizzativa si articola nei settori Polizia Stradale, Edilizia, Ambientale, Annonaria, Amministrativa e Centro Operativo e Investigativo

SETTORE	RESPONSABILE TITOLARE P.O. Brigadiere Dr. Andrea Usai
POLIZIA STRADALE	
POLIZIA EDILIZIA	
POLIZIA AMBIENTALE	
POLIZIA ANNONARIA	
CENTRO OPERATIVO E INVESTIGATIVO	

La dotazione organica, approvata con deliberazione della Giunta n. 95 del 26 giugno 2015 è la seguente:

TOTALE DOTAZIONE ORGANICA								
Servizio	Dirigente	D3	D1	C	B3	B1	A	Totale
Primo	1	8	8	19	10	10	8	64
Secondo	1	6	3	9	8	20	1	48
Terzo	1	3	6	13	8	2	2	35
Quarto	1	7	16	11	9	15	0	59
Quinto (Amb.)	1	2	2	2	1	7	0	15
Polizia	1	1	4	26	1	0	1	34
Staff	0	2	4	4	2	3	0	15
TOTALE	6	29	43	84	39	57	12	270

Questo, invece, è il personale in servizio al 31 dicembre 2016

TOTALE DIPENDENTI AL LAVORO								
Servizio	Dir	D3	D1	C	B3	B1	A	Totale
Primo	1	3	2	13	7	10	2	39
Secondo	1	5	2	6	4	3	1	22
Terzo	1	0	4	7	6	2	0	20
Quarto	1	2	10	7	4	6	0	30
Quinto	0	2	1	1	0	2	0	6
Polizia M.	0	0	2	19	1	0	1	22
Staff	0	0	3	1	0	1	0	5
TOTALE	4	12	24	54	22	24	4	144

Per una dettagliata analisi dell'organizzazione interna si rinvia all'ordinamento degli uffici e del lavoro approvato con deliberazione G.C. n. 105 del 01/06/2016

Supporto conoscitivo e operativo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, come previsto dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016, l'organo di indirizzo dispone «le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei» al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi non è al momento possibile, per carenza di risorse, la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Tuttavia, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi della Giunta Comunale che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici con l'istituzione di una Unità di Progetto ai sensi dell'art. 27 del Regolamento di Organizzazione degli Uffici e del Lavoro. A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT.

Gli obiettivi strategici perseguiti dall'Amministrazione saranno indicati nel Documento Unico di Programmazione in fase di elaborazione.

Il perseguimento degli obiettivi è inoltre disciplinato nel Piano delle Performance che è composto anche dall'Albero delle Performance e dal PEG elaborato in conformità all'art. 10 del D. Lgs n. 150 del 2009, delle deliberazioni e indicazioni dell'ANAC e delle Linee guida elaborate dall'ANCI. Il Piano tiene conto delle disposizioni previste dal D. Lgs 33/2013 e del D.Lgs 39/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016.

Nel Piano sono contenuti gli obiettivi che l'Amministrazione Comunale intende conseguire al fine di realizzare la propria Mission Istituzionale e che costituiranno il parametro per valutare la Performance Generale dell'Ente e dei Dirigenti. Sulla base degli obiettivi conseguiti e della scheda di valutazione individuale, infine, sarà possibile misurare la Performance di tutto il personale dipendente.

Per consentire una corretta misurazione dei risultati attesi, rispetto ai target e tramite l'utilizzo degli indicatori di risultato, con la Deliberazione di Giunta Municipale n. 233 del 28.12.2010, è stato approvato il Sistema di misurazione e valutazione della Performance che è parte importante del Ciclo delle Performance.

Il documento, che sintetizza la programmazione triennale dell'Ente e il Ciclo delle Performance, viene aggiornato annualmente.

I termini utilizzati rispondono all'esigenza della semplificazione del linguaggio amministrativo, con la scelta di parole semplici e di immediata comprensione per la maggior parte degli stakeholder (soggetti interessati all'attività amministrativa).

L'attività amministrativa è assoggettata ad un sistema di controlli interni preventivi e successivi. In particolare questi ultimi contribuiscono a verificare la legittimità e/o regolarità degli atti adottati (finora le determinazioni di impegno) andando pertanto a creare un sistema efficace di prevenzione della illegalità.

Si rinvia anche in questo caso al regolamento sui controlli interni approvato con deliberazione C.C. n. 4 del 28/01/2013 integrato con deliberazione C.C. n. 47 del 12/06/2015.

Dall'esame degli atti non sono emerse particolari criticità in termini di illegalità.

Tanto meno risultano presenti fenomeni di corruzione e di cattiva gestione rilevati da sentenze, segnalazioni qualificate di fenomeni di corruzione e di cattiva gestione, condanne penali di amministratori, dirigenti/responsabili e dipendenti, condanne per maturazione di responsabilità civile irrogate all'ente, procedimenti civili relativi alla maturazione di responsabilità civile dell'ente, condanne contabili di amministratori, dirigenti/responsabili e dipendenti.

Nel 2015 sono state irrogate due sanzioni disciplinari di sospensione dal servizio per alcuni giorni senza stipendio, non legate a procedimenti penali.

c) La mappatura delle aree di rischio

Il Piano individua come rilevanti, rispetto agli obiettivi proposti di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità, le aree di rischi, i rischi (minacce) e le contromisure esposti nelle tabelle di seguito allegate:

Le aree di rischio

AREE DI RISCHIO	
ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE	
1	Reclutamento
2	Progressioni di carriera
3	Conferimento di incarichi di collaborazione
AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	

1	Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3	Requisiti di qualificazione
4	Requisiti di aggiudicazione
5	Valutazione delle offerte
6	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7	Procedure negoziate
8	Affidamenti diretti
9	Revoca del bando
10	Redazione cronoprogramma
11	Varianti in corso di esecuzione del contratto
12	Subappalto
13	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO	
1	Autorizzazioni
2	Concessioni
3	Esecuzione dei contratti
4	Atti autoritativi
5	Registrazione e rilascio certificazioni
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO	
1	Erogazione di sovvenzioni, contributi e sussidi
2	Attività di controllo repressivo e sanzionatorio
3	Esecuzione dei contratti
4	Indennizzi, risarcimenti e rimborsi

5	Atti di pianificazione e regolazione
GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO	
1	Attività di accertamento/riscossione
2	Attività di controllo evasione
3	Concessioni di beni comunali
SMALTIMENTO DEI RIFIUTI	
1	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

2. Valutazione del rischio

La valutazione è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

Per semplificare l'analisi è stato redatto un registro dei rischi comprendente le ipotetiche minacce cui può andare incontro un processo/procedimento amministrativo. Naturalmente il registro è dinamico nel senso che può essere implementato in qualsiasi momento.

Nel capo relativo alle contromisure verrà descritto il percorso che occorre fare per rilevare il processo.

I RISCHI (minacce)	
1	Negligenza od omissione nella verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti
2	Inosservanza di regole procedurali a garanzia della trasparenza e imparzialità della selezione al fine di favorire soggetti particolari
3	Motivazione generica e tautologica in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per l'adozione di scelte discrezionali
4	Uso distorto e manipolato della discrezionalità, anche con riferimento a scelta di tipologie procedurali al fine di condizionare o favorire determinati risultati
5	Irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, ecc.
6	Previsione di requisiti "personalizzati" allo scopo di favorire candidati o soggetti particolari
7	Illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione – cessione indebita ai privati – violazione segreto d'ufficio
8	Omissione dei controlli di merito o a campione
9	Abuso di procedimenti proroga – rinnovo – revoca – variante
10	Quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati
11	Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione
12	Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti

13	Mancata e ingiustificata applicazione di multe o penalità
14	Mancata segnalazione accordi collusivi

2.1 Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio è stata svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- ✓ tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- ✓ applicando i criteri di cui all'Allegato 5 del PNA (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

B. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*). Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "*probabilità*" per "*impatto*".

B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "*probabilità*" sono i seguenti:

- ✓ **discrezionalità:** più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- ✓ **rilevanza esterna:** nessun valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- ✓ **complessità del processo:** se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (1, 3 e 5);
- ✓ **valore economico:** se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore 1, 3 e 5);
- ✓ **frazionabilità del processo:** se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori 1 e 5);
- ✓ **controlli:** (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la "*stima della probabilità*".

B2. Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine. I criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "*l'impatto*" di potenziali episodi di malaffare sono:

- ✓ **Impatto organizzativo:** tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "*l'impatto*" (fino al 20% del personale=1; fino al 40%=2; fino al 60%=3; fino all'80%=4; 100% del personale=5).
- ✓ **Impatto economico:** se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.
- ✓ **Impatto reputazionale:** se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
- ✓ **Impatto sull'immagine:** dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "*stima dell'impatto*".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "*ponderazione*". In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "*livello di rischio*".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "*classifica del livello di rischio*". Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

Per una questione di chiarezza espositiva e al fine di evidenziare graficamente gli esiti dell'attività di ponderazione nella relativa colonna delle tabelle di gestione del rischio, si è scelto di graduare i livelli di rischio emersi per ciascun processo, anche mediante colorazione, come indicato nel seguente prospetto:

VALORE PONDERATO DEL LIVELLO DI RISCHIO	CLASSIFICAZIONE DEL RISCHIO CON RELATIVO COLORE ASSOCIATO
Intervallo da 1 a 4,99	BASSO
Intervallo da 5 a 9,00	MEDIO
Intervallo da 9,10 a 25	ALTO

AREE DI RISCHIO	PROCESSI	Servizi/Uffici interessati al processo	Valutazione media Probabilità	Valutazione media Impatto	Valutazione Rischio
EROGAZIONE SOVVENZIONI, CONTRIBUTI SUSSIDI	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, nonché di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	Servizi sociali; Pubblica istruzione; Servizio cultura, sport, spettacolo; Attività Produttive; Patrimonio	3,67	1,75	6,42
	Contributi e/o sussidi, sovvenzioni ad personam nei servizi sociali		3,67	1,75	6,42
AUTORIZZAZIONI	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali abilitazioni, approvazioni, nulla osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire	Tutti i servizi con particolare riferimento al settore Edilizia Privata	2,50	2,00	5,00

	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (DIA)		3,00	1,75	5,25
	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive di autorizzazioni (DUAP)		3,16	1,50	4,74
CONCESSIONI	Provvedimenti di tipo concessorio (aree e immobili pubblici)	Attività Produttive, Polizia Locale, Patrimonio	4,33	2,00	8,67
	Imparzialità della selezione		4,33	2,00	8,67
	Quantificazione degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati		4,16	1,25	5,20

 ATTIVITA' DI CONTROLLO REPRESSIVO E SANZIONATORIO	Provvedimenti repressivi (chiusure, sospensioni, riduzioni di orari, ecc.)	Tutti i servizi con particolare riferimento alla Polizia Locale, Urbanistica, Ambiente, Attività Produttive	3,50	2,25	7,87
	Verifiche dichiarazioni e segnalazioni, sopralluoghi e redazione relativi verbali.		4,66	2,00	9,32
	Quantificazione degli oneri economici a carico dei privati per effetto dell'irrogazione di sanzioni Mancata e ingiustificata applicazione di multe o penalità		4,33	1,75	7,57
PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Tutti i servizi	4,33	2,00	8,66
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento		3,67	2,25	8,25

	Requisiti di qualificazione		4,33	2,25	9,74
	Requisiti di aggiudicazione		3,67	1,50	5,50
PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE	Valutazione delle offerte con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Tutti i servizi	4,33	2,00	8,67
	Anomalia delle offerte		4,33	2,50	10,82

	Procedure negoziate		4,00	2,00	8,00
	Affidamenti diretti		4,33	2,50	10,82
	Revoca del bando	Tutti i servizi	2,50	2,00	5,00
	Redazione del cronoprogramma		3,66	1,50	5,49
	Utilizzo rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali		3,00	1,75	5,25

	Subappalto		3,16	1,75	5,53
	Varianti in corso di esecuzione del contratto		4,00	5,00	20,00
ESECUZIONE DEI CONTRATTI	Quantificazione dei tempi di realizzazione	Tutti i servizi	4,33	2,50	10,82
	Quantificazione dei costi di realizzazione		3,42	1,75	6,42
	Mancata e ingiustificata applicazione di penali		4,00	1,25	5,00

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI INCARICHI	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Tutti i servizi	4,33	2,00	8,66
	Conferimento di incarichi di collaborazione, studio e ricerca		4,33	2,50	10,82
ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE	Reclutamento a tempo determinato e indeterminato (predisposizione bandi, ammissione/esclusione)	Settore Personale	3,50	1,75	6,12
	Progressione di carriera		1,50	2,50	3,75
	Conferimento di incarichi di collaborazione		3,50	1,75	6,12

ATTI AUTORITATIVI	Ordinanze	Tutti i settori	2,33	2,00	4,66
INDENNIZZI, RISARCIMENTI E RIMBORSI	Controlli di merito o a campione	Tutti i settori	4,33	1,50	6,49
	Quantificazione degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati		4,33	2,25	9,74
	Quantificazione delle somme dovute dall'Amministrazione		3,67	2,25	8,25

REGISTRAZIONE E RILASCIO CERTIFICAZIONI	Quantificazione delle somme dovute a carico di privati	Tutti gli uffici con particolare riferimento all'anagrafe e allo stato civile	3,67	1,25	4,59
ATTI DI PIANIFICAZIONE E REGOLAZIONE	Verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti	Urbanistica	3,83	2,00	7,67
GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO	Attività di accertamento/riscossione Attività di controllo evasione fiscale La spesa per acquisto beni e prestazioni di servizi Concessioni di beni comunali	Tributi Tutti gli uffici competenti	3,67	2,25	8,25

SMALTIMENTO RIFIUTI	Controlli ispezioni e verifiche	Ufficio Ambiente	4,33	2,50	10,82
---------------------	---------------------------------	------------------	------	------	-------

3. Il trattamento del rischio

Il trattamento consiste nel procedimento "per modificare il rischio". In concreto, individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Nell'allegato A) sono riportate le contromisure che si ritiene possano essere adottate sia a livello centralizzato trasversale a più servizi/settori, sia a livello decentrato di singolo servizio/settore.

Si ricorda che il PTPC contiene e prevede l'implementazione di misure di carattere trasversale, come:

- ✓ la trasparenza, che di norma costituisce oggetto del PTTI quale "sezione" del PTPC. Gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori;
- ✓ l'informatizzazione dei processi consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- ✓ l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e 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;
- ✓ il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Ai fini della misura "trasparenza" si rammenta che il relativo piano costituisce allegato al presente sotto la **lettera B)** per farne parte integrante e sostanziale.

Con tale quadro si fornisce un riferimento interpretativo e un insieme di azioni obbligatorie valide in generale per tutti i processi e le attività, di facile lettura sia per la struttura organizzativa che per i portatori di interesse (stakeholders) e i cittadini.

L'individuazione delle contromisure indicate per ciascuna area di rischio potrà essere, ove necessario, modificata in relazione ai singoli processi, analiticamente dettagliati negli elaborati di "secondo livello".

Ovviamente l'indicazione della contromisura rispetto al rischio ha la funzione di evidenziare l'azione di contrasto da implementare, caratterizzata da una maggiore efficacia e pertinenza, fermo restando che tutte le altre azioni (controlli, formazione, trasparenza, ecc.) oltre ad essere in gran parte obbligatorie, costituiscono il quadro indispensabile di un'efficace strategia anticorruzione.

Il quadro generale è riportato nella tabella allegata sotto la lettera A).

4. Identificazione (Registro) delle contromisure

CONTROMISURE CENTRALIZZATE	
1	Rendere pubblici tutti i contributi erogati con identificazione del beneficiario, nel rispetto delle regole della tutela della riservatezza
2	Introduzione di sistemi di rotazione del personale addetto alle aree soggette a maggior rischio di corruzione – Piano della Rotazione
3	Adozione del Codice di Comportamento di Ente e misure di diffusione e implementazione
4	Adozione di misure per l'attuazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi
5	Adozione di attività formative per il personale con attenzione prioritaria per coloro che operano nelle aree maggiormente a rischio
6	Sviluppare un sistema informatico che non consenta modifiche non giustificate in materia di procedimenti e provvedimenti dirigenziali

7	Adeguamento norme regolamentari con introduzione di misure a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti
8	Controllo di regolarità e monitoraggio sul rispetto dei regolamenti e procedure
9	Rendere pubblici tutti gli incarichi conferiti internamente o esternamente affidati dall'Ente
10	Pubblicazione di tutte le Determinazioni Dirigenziali

CONTROMISURE DECENTRATE	
1	Dichiarazione di inesistenza cause di incompatibilità per la partecipazione la commissioni di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi e a commissioni di concorso pubblico
2	Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate
3	Adozione misure di adeguata pubblicizzazione della possibilità di accesso alle opportunità pubbliche e dei relativi criteri di scelta
4	Attuazione Piano della Trasparenza
5	Adozione di forme aggiuntive di pubblicazione delle principali informazioni in materia di appalti di lavoro, servizi e forniture
6	Misure di verifica del rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi
7	Predisporre atti adeguatamente motivati e di chiara, puntuale e sintetica formulazione
8	Monitoraggio e controllo dei tempi dei procedimenti su istanza di parte e del rispetto del criterio cronologico
9	Rendere pubbliche le informazioni sui costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e/o dei servizi erogati
10	Adozione di adeguati criteri di scelta del contraente negli affidamenti di lavori, servizi, forniture, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
11	Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445/2000 (artt. 71 e 72 del D.P.R. n. 445 del 2000)
12	Predisposizione di convenzioni tipo e disciplinari per l'attivazione di interventi urbanistico/edilizi e opere a carico di privati
13	Determinazione in via generale dei criteri per la determinazione dei vantaggi di natura edilizia/urbanistica a favore di privati
14	Ampliamento dei livelli di pubblicità e trasparenza attraverso strumenti di partecipazione preventiva

5. La programmazione delle misure e le azioni di prevenzione della corruzione

Le contromisure individuate sono prevalentemente riconducibili (e ne costituiscono anche traduzione operativa) ad alcune categorie di azioni di contrasto che si andranno di seguito ad analizzare. Molte di queste sono conseguenti a specifici obblighi normativi. L'indicazione di più specifiche attività da applicare in relazione ai singoli processi è contenuta nella scheda **allegato A)**.

A tal fine le azioni di prevenzione della corruzione che si intende porre in essere nel triennio 2017/2019 riguardano:

- I controlli
- La trasparenza
- La formazione
- Il codice di comportamento
- La rotazione del personale (ove possibile)
- La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)
- L'incompatibilità e l'inconferibilità di incarichi – obblighi di astensione – incarichi extra ufficio
- I procedimenti disciplinari e penali
- I protocolli di legalità per gli affidamenti
- Le attività successive alla cessazione dal servizio (PANTOUFLAGE - REVOLVING DOORS).
- Sezione speciale contratti pubblici

5.1 I controlli successivi di regolarità amministrativa (riferimento contromisura centralizzata 8)

Con tale contromisura si intende proseguire con l'attività di controllo successivo degli atti adottati dai dirigenti e/o posizioni organizzative del Comune.

Si ricorda che in base al regolamento approvato il controllo successivo di regolarità amministrativa viene svolto sotto la direzione del segretario generale. I controlli devono garantire effettività, efficacia ed essere svolti con modalità che comportino limitato aggravio burocratico.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: nel 2017 si intende procedere con il controllo delle determinazioni di impegno di spesa che ineriscono alle aree a rischio come sopra meglio individuate. La selezione degli atti da sottoporre a controllo verrà svolta, con tecniche di campionamento, anche di tipo informatico. L'attività svolta sotto la direzione del segretario generale, in ogni caso, dovrà garantire:

- ✓ che vengano sottoposti a verifica atti amministrativi relativi a tutti i servizi organizzativi in cui è suddivisa l'operatività dell'Ente;
- ✓ la verifica della regolarità degli atti amministrativi, da intendersi come rispetto dei tempi, completezza dell'istruttoria, adeguatezza e correttezza del provvedimento conclusivo;
- ✓ la verifica del rispetto della normativa vigente, delle circolari e degli atti di indirizzo emanati dall'Ente.

SOGGETTI RESPONSABILI: responsabile dei controlli interni.

TEMPISTICA: entro il mese di febbraio, il segretario generale, sentiti i dirigenti, stabilisce un piano annuale dell'attività di controllo prevedendo la tipologia di atti, i criteri di selezione ed ogni altra informazione circa le modalità di controllo.

I controlli potranno avere una cadenza variabile fino a tre mesi, fatti salvi i casi specificamente segnalati. Il segretario generale descrive in apposita relazione da redigersi con cadenza almeno annuale il numero degli atti esaminati, i rilievi sollevati ed il loro esito. La relazione si conclude con un giudizio sugli atti amministrativi prodotti da ciascun servizio organizzativo dell'Ente.

INDICATORI: numero degli atti risultati viziati rispetto al numero degli atti controllati distinto per servizio.

5.2 Adempimenti relativi alla trasparenza (riferimento contromisura decentrata 4)

La normativa anticorruzione (Legge 190/2012) e l'aggiornamento al P.N.A. 2016 individuano nel rafforzamento della trasparenza uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni sull'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera m) della Costituzione ed è assicurata attraverso la pubblicazione nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi. Le informazioni pubblicate devono essere facilmente accessibili, complete e agevolmente consultabili, pur nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

La trasparenza, attraverso la pubblicizzazione di informazioni concernenti l'attività della pubblica amministrazione, consente la conoscenza dell'operato degli enti pubblici in termini di obiettivi prefissati, risultati raggiunti, modalità gestionali utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi e relativi costi sostenuti.

Consente pertanto l'esercizio del c.d. "controllo sociale" che viene visto dal legislatore della L. 190/2012 come necessario prerequisite per evitare fenomeni corruttivi o comunque genericamente episodi di devianza rispetto al principio del buon andamento e della corretta gestione.

A fronte della rimodulazione della trasparenza on line obbligatoria, l'art. 6, nel novellare l'art. 5 del d.lgs. 33/2013, ha disciplinato anche un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

In particolare, l'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale (accesso civico “semplice”);

b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico “generalizzato”).

AZIONI DA INTRAPRENDERE: monitoraggio sulla comunicazione e pubblicazione dei dati rientranti nella tabella allegata sotto la lettera B) a cui si rimanda.

SOGGETTI RESPONSABILI: responsabile per la trasparenza, i dirigenti.

TEMPISTICA: vedi tabella allegata al piano trasparenza.

INDICATORI: percentuale di atti pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente rispetto al dettato normativo.

5.3 La formazione (riferimento contromisura centralizzata 5)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, avvalendosi del supporto dell'ufficio competente e sentiti i dirigenti che operano nelle strutture più soggette a rischio corruzione, predispone il “Piano annuale di formazione”, prevedendo, per quanto riguarda la lotta alla corruzione, due livelli di formazione:

- **un livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti, riguardante l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale); si prevedono a tal fine in particolare, interventi formativi sui seguenti argomenti: il codice di comportamento, il piano della trasparenza, la corretta stesura degli atti amministrativi; le procedure relative a: gare d'appalto, contratti, affidamento incarichi; le “buone prassi” in relazione al “front office”; il piano anticorruzione in genere;

- **un livello specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio, con riferimento alle politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Gli incontri saranno finalizzati ad esaminare, anche attraverso l'esame di casi pratici, le principali problematiche riscontrate nel corso dello svolgimento delle attività.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: per quanto riguarda in particolare la “formazione generalizzata” si procederà tenendo conto dell'importante contributo che può essere dato dal personale interno all'amministrazione.

SOGGETTI RESPONSABILI: responsabile anticorruzione.

TERMINE: il piano della formazione, sarà approvato dalla Giunta Comunale su proposta del Segretario Generale, Responsabile della Prevenzione della Corruzione, sentiti i Dirigenti, non appena verranno stanziati le risorse necessarie nel bilancio dell'ente.

INDICATORI: per la formazione di livello generale il numero dei dipendenti formati rispetto al totale; per il livello specifico il numero dei dipendenti formati rispetto al numero dei dipendenti potenziali.

5.4 Il codice di comportamento (riferimento contromisura centralizzata 3)

Ai sensi dell'art. 54, commi 1 e 2 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 è stato emanato il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

Si tratta di un atto di natura regolamentare che il Governo ha definito sulla base delle citate disposizioni legislative, introdotte nel corpo del D. Lgs. n. 165/2001 dalla Legge n. 190/2012, con la finalità “di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”.

Il Codice nazionale contiene una serie di regole di comportamento, in alcuni casi formulate in termini generali, in altri – e ciò con particolare riferimento alle fattispecie in cui è più rilevante il rischio di fenomeni di significativa devianza rispetto al corretto perseguimento dell'interesse pubblico o addirittura di natura corruttiva – contenenti indicazioni piuttosto puntuali degli obblighi di comportamento per i dipendenti pubblici e dei correlativi divieti. A tal proposito si deve osservare che per espressa previsione di legge il Codice dedica una specifica ed articolata disposizione ai doveri dei dirigenti.

In adempimento del dettato comma 5 dell'art. 54 sopra citato, il Comune di Carbonia ha proceduto a definire un proprio Codice di comportamento che “integra e specifica” le disposizioni del Codice nazionale in coerenza con le linee Guida in materia di codici di comportamento delle Pubbliche amministrazioni adottate da ANAC mediante deliberazione 24 ottobre 2013, n. 75.

Tale Codice è stato adottato dall'Ente con deliberazione G.C. n. 12 del 31/01/2014.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: per la sua applicazione si fa integrale rinvio allo stesso segnalando, da ultimo, che la violazione degli obblighi di comportamento contenuti nel Codice, ivi compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare a carico di dipendenti e dirigenti.

SOGGETTI RESPONSABILI: dirigenti, dipendenti e collaboratori del Comune per l'osservanza; dirigente settore personale, responsabile anticorruzione e responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari per le attività di competenza previste dalla legge e dal codice di comportamento.

TERMINE: decorrenza immediata – intero triennio.

INDICATORI: numero delle violazioni accertate rispetto alla tipologia di situazione (es.: accettazione di regali, incarichi non autorizzati, ecc.).

5.5 I sistemi di rotazione del personale (riferimento contromisura centralizzata 2)

La rotazione del personale addetto alle aree di maggior rischio costituisce una contromisura obbligatoriamente prevista dalle disposizioni di legge.

Essa peraltro si presenta tra quelle di maggior difficoltà attuativa anche negli enti delle dimensioni del Comune di Carbonia, in quanto le esigenze di superare incrostazioni dovute ad una lunga permanenza in funzioni ed attività più esposte si scontrano con altre non certamente da sottovalutare. Le professionalità, in specie dirigenziali, sono in numero limitato e quindi non facilmente sostituibili; inoltre le esigenze di continuità ed efficace svolgimento dei servizi possono soffrire di cambiamenti di funzionari che hanno maturato un'esperienza significativa che rende sicuramente più fluido l'esercizio delle attività.

Sui criteri di rotazione declinati nel PTPC le amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, ciò al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazioni e proposte. Ciò non comporta l'apertura di una fase di negoziazione in materia.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: in un contesto così delineato, le operazioni di rotazione potranno essere svolte riducendo al minimo gli eventuali impatti negativi.

- **Dirigenti:** nei servizi con livello di rischio alto, rotazione con cadenza non superiore a 3 anni dall'accertamento tenendo conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni da svolgere in modo da salvaguardare il buon andamento e la continuità della gestione amministrativa, fatte salve le misure più gravi. Per attenuare i rischi di corruzione l'ente è impegnato, per le attività per cui non si dà corso all'applicazione del principio della rotazione dei dirigenti, a dare corso alle seguenti misure aggiuntive di prevenzione: intensificazione delle forme di controllo interno, verifica maggiore della assenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità, verifica maggiore della assenza di rapporti di parentela o cointeressenza tra coloro che hanno adottato i provvedimenti ed i destinatari, affiancamento di altri funzionari, verifica maggiore del rispetto dell'ordine cronologico di trattazione delle pratiche e dei tempi di conclusione dei procedimenti.
- **Dipendenti:** rotazione con cadenza non inferiore a tre anni degli altri dipendenti nei servizi particolarmente esposti al rischio di fenomeni di corruzione, fatte salve le misure più gravi. La rotazione sarà disposta con atto del dirigente se la rotazione interverrà tra uffici e/o servizi dello stesso Servizio, del Segretario Generale se la rotazione interverrà tra uffici appartenenti a diversi Servizi, sentiti i dirigenti interessati. Nel caso in cui il dirigente dimostri l'impossibilità di dare corso all'applicazione del principio della rotazione e, nelle more della ricerca di soluzioni idonee, il dipendente può continuare ad essere utilizzato per un breve periodo nella stessa attività senza rispettare il principio della rotazione. Tale decisione è assunta dal responsabile per la prevenzione della corruzione su proposta del dirigente del settore in cui si svolge tale attività.

In ogni caso, la rotazione dovrà necessariamente tenere conto dell'esigenza di non creare disfunzioni nell'organizzazione, pertanto dovrà avvenire, in seguito a valutazione del Segretario Generale e/o del Dirigente, applicando criteri di gradualità e tenendo conto delle caratteristiche ed attitudini dei dirigenti e dei dipendenti.

Resta salvo l'istituto della mobilità intersettoriale per altri fini e la facoltà dell'amministrazione con appositi atti organizzativi stabilire i criteri per promuovere la rotazione ordinaria del personale dirigenziale e dei titolari di posizione organizzativa.

Come già detto, si inoltre dà corso alla rotazione straordinaria dei dirigenti (ovvero dei responsabili) e dei dipendenti nel caso in cui siano avviati nei loro confronti procedimenti disciplinari e/o penali per fatti che siano ascrivibili a fatti corruttivi.

SOGGETTI RESPONSABILI: dirigenti, responsabile anticorruzione.

TERMINE: nel triennio fatta salva la necessità di interventi tempestivi.

INDICATORI: efficacia qualitativa, ossia verifica in concreto se l'evento rischioso è favorito dal fatto che un determinato incarico è ricoperto per un tempo prolungato sempre dal medesimo soggetto – ad esempio numero di affidamenti dati allo stesso progettista e/o consulente rispetto al numero complessivo di affidamenti.

5.6 Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

Il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA – Allegato 1 paragrafo B.12 sono accordate al whistleblower le seguenti misure di tutela:

1. la tutela dell'anonimato;
2. il divieto di discriminazione;
3. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).

La segnalazione deve essere fatta per iscritto datata e sottoscritta.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

La tutela dell'anonimato: la ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La segnalazione deve avvenire in forma scritta debitamente firmata sottoscritta dall'esponente indirizzata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione che provvede ad avviare il procedimento di verifica e ad adottare gli atti consequenziali.

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione mediante segnalazione scritta debitamente firmata.

Il Responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto alla Commissione di disciplina per l'avvio del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

Sottrazione al diritto di accesso il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della Legge n. 241 del 1990.

SOGGETTI RESPONSABILI: responsabile anticorruzione.

TERMINE: decorrenza immediata – intero triennio.

INDICATORI: numero delle segnalazioni presentate.

5.7 Incompatibilità e inconfiribilità di incarichi – obblighi di astensione – incarichi extra ufficio (riferimento contromisura decentrata 9)

La disciplina compiuta della presente contromisura è contenuta nel D.Lgs. n. 39/2013, nel D.Lgs. n. 165/2001 e nel Codice di Comportamento che definisce procedure e modalità per assicurare il rispetto degli obblighi di astensione.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: la presente contromisura è attuata con la richiesta di dichiarazioni da effettuarsi da parte di dirigenti in ordine all'insussistenza di cause di incompatibilità o inconfiribilità, nonché da parte di tutti i dipendenti per le eventuali cause di astensione. Si prevede un'attività di monitoraggio e verifica delle dichiarazioni rilasciate.

SOGGETTI RESPONSABILI: dirigenti di settore, i dipendenti e collaboratori.

TERMINE: intero triennio.

INDICATORI: numero dei casi accertati rispetto al numero delle rilevazioni effettuate.

5.8 Procedimenti disciplinari e penali

Si rende necessario indicare se nel corso dell'anno siano pervenute segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali legate ad eventi corruttivi, nonché siano stati avviati procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti e, in caso di risposta positiva, indicare se tali procedimenti hanno dato luogo a sanzioni. Inoltre si vuole evidenziare se sono stati avviati procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti; in tal caso si indica se i fatti penalmente rilevanti sono riconducibili a reati relativi a eventi corruttivi. In tale ultimo caso si provvederà ad indicare il numero di procedimenti per ciascuna tipologia distinto tra dirigenti e non dirigenti e se lo stesso procedimento può essere riconducibile a più reati (peculato – art. 314 c.p.; Concussione - art. 317 c.p.; Corruzione per l'esercizio della funzione - art. 318 c.p.; Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio – art. 319 c.p.; Corruzione in atti giudiziari –art. 319ter c.p.; induzione indebita a dare o promettere utilità – art. 319quater c.p.; Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio –art. 320 c.p.; Istigazione alla corruzione –art. 322 c.p.)

SOGGETTI RESPONSABILI: Responsabile anticorruzione.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: monitoraggio annuale.

TERMINE: decorrenza immediata – intero triennio

INDICATORI: numero dei procedimenti disciplinari e penali accertati rispetto al numero dei dipendenti.

5.9 Protocolli di legalità per gli affidamenti

L'amministrazione comunale ha aderito al protocollo d'intesa stipulato fra con l'ANCI Sardegna e Trasparency International Italia finalizzato all'adozione e alla condivisione di un modello di patto di integrità da destinarsi, fra l'altro, al sistema delle autonomie locali.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: allegare fra gli atti di gara e al contratto il protocollo di integrità approvato.

SOGGETTI RESPONSABILI: dirigenti di settore e responsabile anticorruzione.

TERMINE: decorrenza immediata – intero triennio.

INDICATORI: numero dei protocolli sottoscritti rispetto al numero dei contratti stipulati.

5.10 Attività successive alla cessazione dal servizio (PANTOUFLAGE - REVOLVING DOORS).

L'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs n. 165/2001 prevede che: "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

AZIONI DA INTRAPRENDERE: nelle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi prevedere obbligo di autocertificazione, da parte delle ditte interessate, circa il fatto di non avere stipulato rapporti di collaborazione/lavoro dipendente con i soggetti individuati con la precitata norma.

SOGGETTI RESPONSABILI: tutti i dipendenti e i dirigenti interessati alle procedure di affidamento di cui sopra.

TERMINE: decorrenza immediata – Intero triennio.

INDICATORI: numero dei casi accertati rispetto al numero dei contratti stipulati.

5.10 Smaltimento dei rifiuti

Si intende procedere al monitoraggio del servizio di igiene urbana.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: Verifica delle attività dell'appaltatore tramite:

- a) Verifica GPS;
- b) Report Contact Center;
- c) Ispezioni puntuali sul territorio.

SOGGETTI RESPONSABILI: Dirigente e dipendenti del servizio.

TERMINE: intero triennio.

INDICATORI: numero verifiche effettuate.

5.11 Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

Si intende procedere al monitoraggio delle entrate, delle spese e di concessione di beni.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: Verifica delle attività svolte dagli uffici.

TERMINE: intero triennio.

SOGGETTI RESPONSABILI: Dirigente e dipendenti del servizio.

INDICATORI: numero di accertamenti, di impegni e di concessioni.

6. Approfondimento delle misure

a) Formazione degli atti

Per ciascuna tipologia di attività e procedimento a rischio dovrà essere redatta, a cura del responsabile del procedimento competente, una *check-list* delle relative fasi e dei passaggi procedurali, completa dei relativi riferimenti normativi (legislativi e regolamentari), dei tempi di conclusione del procedimento e di ogni altra indicazione utile a standardizzare e a tracciare l'iter amministrativo.

Ciascun responsabile del procedimento avrà cura di compilare e conservare agli atti apposita scheda di verifica del rispetto degli standard procedurali di cui alla predetta *check-list*.

Al fine di consentire la ricostruzione del processo formativo che ha indotto il Dirigente competente all'emanazione dell'atto è necessario che, in tutti i provvedimenti conclusivi, siano richiamati tutti gli atti prodotti, anche interni, che hanno portato alla decisione finale.

Per un riscontro sul buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, la motivazione dell'atto, elemento essenziale caratterizzante ogni atto amministrativo, deve essere espressa con chiarezza e completezza. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato le decisioni dell'amministrazione sulla base della istruttoria espletata.

Per consentire una agevole consultazione degli atti è opportuno l'uso di una sintassi di base evitando riferimenti (ad eccezione dei richiami normativi e regolamentari) che possano appesantire il testo o l'utilizzo di termini di non corrente uso.

Nelle procedure complesse (**concorsi pubblici, gare per affidamento di lavori, forniture e/o servizi**) è necessario che le attività che non si svolgono alla presenza del pubblico siano dettagliatamente descritte negli atti endoprocedimentali (sedute delle commissioni di concorso, sedute delle commissioni di gara ecc.) per consentire da parte di tutti un riscontro sull'operato conforme/non conforme a leggi o regolamenti da parte delle commissioni.

Nell'adozione dei provvedimenti ad istanza di parte ogni Dirigente sarà tenuto ad adottare un ordine cronologico. Eventuali deroghe dovranno essere adeguatamente motivate e comunicate tempestivamente al Responsabile dell'anticorruzione.

Si dovrà procedere, in relazione ai contratti in scadenza aventi per oggetto la fornitura di beni e servizi, alla indizione delle procedure di selezione secondo le modalità dettate dal D. Lgs. N. 163/2006 e s.m.i. **con congruo anticipo** rispetto alla scadenza al fine di consentire l'aggiudicazione del servizio o delle forniture in tempo utile.

In ogni caso dovrà essere garantito il rispetto delle norme sulla privacy sulla base delle linee dettate dal Garante .

b) Manutenzione beni mobili e immobili

Nell'ambito delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture mobili ed immobili di proprietà del Comune di Carbonia, occorre prevedere l'introduzione di schede in cui siano indicati nel dettaglio gli interventi di manutenzione effettuati.

Ugualmente anche ciascun automezzo comunale dovrà avere una scheda dalla quale sarà possibile individuare i chilometri percorsi, i rifornimenti di carburante effettuati, oltre alle indicazioni relativi agli interventi di manutenzione effettuati.

c) Procedure di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati

L'art. 12 della legge 241/1990 subordina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persona ed enti pubblici o privati, alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Ne consegue che l'elargizione economica che il Comune pone in essere nei riguardi di un soggetto terzo sia attuativa di un precedente atto formale dal quale si evincano le modalità procedurali di erogazione, i requisiti dei soggetti destinatari, nonché le modalità oggettive per l'attribuzione quantitativa del beneficio. In termini più concreti è necessario predeterminare oggettivamente "a chi dare, quanto dare e perché dare".

La discrezionalità dell'organo di governo si esaurisce nella determinazione dei criteri regolamentari ove sono incardinati i criteri di erogazione dei contributi che poi l'organo gestionale dovrà applicare alle concrete fattispecie, per cui si evincono chiaramente due corollari:

- Il Comune non può elargire una somma di denaro se prima non ha reso note le modalità procedurali ed i criteri attraverso cui la stessa verrà elargita.
- I contributi economici destinati ai soggetti in situazione di bisogno sono subordinati alla determinazione dell'ISEE.

La concessione di un contributo, come tutti i provvedimenti ampliativi in genere, specialmente trovanti copertura finanziaria in un assegnazione di somme nel piano esecutivo di gestione, ma anche solo previsti in bilancio negli appositi capitoli destinati alla contribuzione, rappresenta un provvedimento amministrativo a tutti gli effetti, come tale rientrante nella competenza esclusiva del dirigente.

L'erogazione dei contributi equivale ad una vera e propria procedura di evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale.

A ciò si aggiungono i c.d. contributi straordinari che il Comune è solito elargire discrezionalmente, spesso per il tramite di deliberazioni di giunta comunale, ai soggetti residenti nel proprio territorio.

Per tali ragioni, pur considerando corretto l'operato dell'ente che provvede alla concessione di contributi sulla base delle disposizioni regolamentari, appare opportuno che sia data massima pubblicità alle disposizioni stesse al fine di garantire il rispetto dei principi giurisprudenziali sopra riportati.

7. Coinvolgimento degli attori interni

I Dirigenti e/o Titolari di Posizioni Organizzative

I dirigenti e/o titolari di posizione organizzativa provvedono al monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e alla tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio e delle azioni espletate sono resi disponibili nel sito web istituzionale del Comune.

Essi informano tempestivamente il responsabile della prevenzione della corruzione in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali e di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al responsabile, le azioni sopra citate ove non rientrino nella competenza normativa, esclusiva e tassativa dirigenziale.

I dirigenti e/o i titolari di posizione organizzativa monitorano, anche con controlli a campione tra i dipendenti adibiti alle attività a rischio di corruzione, i rapporti aventi maggior valore economico 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.

I dirigenti e/o titolari di posizione organizzativa devono astenersi, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e del DPR n. 62/2013, in caso di conflitto di interessi, anche potenziale, segnalando tempestivamente al responsabile della prevenzione della corruzione ogni situazione di conflitto, anche potenziale al responsabile della prevenzione della corruzione.

I dirigenti e/o i titolari di posizione organizzativa adottano le seguenti misure:

- 1) verifica a campione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445/2000;
- 2) promozione di accordi con enti e autorità per l'accesso alle banche dati, anche ai fini del controllo di cui sopra;
- 3) regolazione dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi e dei processi mediante circolari e direttive interne;
- 4) attivazione di controlli specifici, anche ex post, su processi lavorativi critici ed esposti a rischio corruzione;
- 5) aggiornamento della mappa dei procedimenti con pubblicazione sul sito delle informazioni e della modulistica necessari;
- 6) rispetto dell'ordine cronologico di protocollo delle istanze, dando disposizioni in merito;
- 7) redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice, dando disposizioni in merito;
- 8) adozione delle soluzioni possibili per favorire l'accesso on line ai servizi con la possibilità per l'utenza di monitorare lo stato di attuazione dei procedimenti;
- 9) attivazione di controlli specifici sulla utilizzazione da parte di soggetti che svolgono attività per conto dell'ente di dipendenti cessati dal servizio, anche attraverso la predisposizione di una apposita autodichiarazione o l'inserimento di una clausola nei contratti.

Gli esiti delle attività e dei controlli di cui sopra sono trasmessi al responsabile per la prevenzione della corruzione.

Il responsabile anticorruzione verifica a campione l'applicazione di tali misure.

Essi sono individuati come referenti per l'applicazione delle norme per la prevenzione della corruzione, incarico che possono attribuire ad un dipendente.

Il Personale

I dipendenti sono impegnati a dare applicazione alle previsioni dettate dalla normativa per la prevenzione della corruzione e dal presente piano. La mancata applicazione di tali previsioni costituisce, fatta salva la maturazione di forme di altre forme di responsabilità, violazione disciplinare.

I dipendenti devono astenersi, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e del DPR n. 62/2013, in caso di conflitto di interessi, anche potenziale, segnalando tempestivamente al dirigente (ovvero ai responsabili nei comuni sprovvisti di dirigenti) ogni situazione di conflitto, anche potenziale al responsabile della prevenzione della corruzione.

I dipendenti che svolgono la propria attività nell'ambito di quelle ad elevato rischio di corruzione informano il proprio dirigente in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale mancato rispetto dei termini o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegando le ragioni del ritardo.

Il Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione supporta, attraverso la verifica del rispetto dei vincoli previsti dal presente piano ed attraverso le attività aggiuntive richieste dall'ente, il responsabile anticorruzione nella verifica della corretta applicazione del presente piano di prevenzione della corruzione da parte dei dirigenti.

Verifica la coerenza tra gli obiettivi contenuti nel PTPC (Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione con quelli previsti nel piano delle performance e/o nel programma degli obiettivi).

Nella valutazione annuale ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato ai dirigenti e al Responsabile della prevenzione della corruzione, con riferimento alle rispettive competenze, si tiene conto della attuazione del piano triennale della prevenzione della corruzione, nonché del piano per la trasparenza dell'anno di riferimento.

Dà corso alla attestazione del rispetto dei vincoli di trasparenza ai fini della pubblicazione sul sito internet.

Possono essere richieste da parte dell'ente ulteriori attività al Nucleo di Valutazione.

I Referenti

Per ogni singolo settore il dirigente è individuato come referente per la prevenzione della corruzione. Il dirigente può individuare un dipendente avente un profilo professionale idoneo un referente.

Essi:

- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti del settore;
- forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nel settore, disponendo, con provvedimento motivato, o proponendo al dirigente la rotazione del personale del servizio nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

8. Il monitoraggio

Il monitoraggio del piano comprende:

- ✓ la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate e, quindi, alla successiva messa in atto di eventuali ulteriori strategie di prevenzione.
- ✓ la interconnessione con gli strumenti di programmazione e valutazione dei dirigenti e dipendenti (piano delle performance)

I singoli dirigenti trasmettono con cadenza annuale, entro la fine del mese di dicembre, al responsabile per la prevenzione della corruzione le informazioni sull'andamento delle attività a più elevato rischio di corruzione, segnalando le eventuali criticità ed avanzando proposte operative secondo il sotto indicato modello. Delle stesse il responsabile per la prevenzione della corruzione tiene conto nella adozione del proprio rapporto annuale. In tale ambito sono compresi, tra gli altri, gli esiti del monitoraggio sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, sulla rotazione del personale, sui rapporti che intercorrono tra i soggetti che per conto dell'ente assumono le decisioni sulle attività a rilevanza esterna, con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi ecc. e i beneficiari delle stesse, sulle attività svolte per conto di privati da dipendenti che cessano dal servizio, sulle autorizzazioni rilasciate ai dipendenti per lo svolgimento di attività ulteriori, sulla applicazione del codice di comportamento.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione verifica annualmente, anche a campione, lo svolgimento delle attività di cui al presente articolo e gli esiti concreti e, in termini più generali, l'attuazione delle misure previste dal PTPC.

Fac simile Modello di Relazione annuale dei dirigenti al Responsabile Anticorruzione

Attività	Esito	Note
Censimento dei procedimenti amministrativi	Procedimenti censiti	Procedimenti pubblicati sul sito internet
Modulistica per i procedimenti ad istanza di parte	Procedimenti in cui la modulistica è disponibile on line	
Monitoraggio dei tempi medi di conclusione dei procedimenti	Procedimenti verificati	Esiti procedimenti pubblicati sul sito internet
Monitoraggio dei tempi di conclusione di tutti i singoli procedimenti ad elevato rischio di corruzione	Procedimenti verificati	Esiti verifiche comunicati al responsabile anticorruzione e motivazione degli scostamenti
Rotazione del personale impegnato nelle attività a più elevato rischio di corruzione	Numero dipendenti impegnati nelle attività a più elevato rischio di corruzione e numero dipendenti interessati dalla rotazione	Criteri utilizzati considerazioni (ivi comprese le ragioni per la mancata effettuazione della rotazione)
Verifiche dei rapporti tra i soggetti che per conto dell'ente assumono decisioni a rilevanza esterna con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi etc ed i destinatari delle stesse	Numero verifiche effettuate nel corso del 2017	Esiti riassuntivi
Verifiche dello svolgimento di attività da parte dei dipendenti cessati dal servizio per conto di soggetti che hanno rapporti con l'ente	Numero verifiche effettuate nel corso del 2017	Esiti riassuntivi
Autorizzazioni rilasciate a dipendenti per lo svolgimento di altre attività	Numero autorizzazioni rilasciate nel corso del 2017	Esiti riassuntivi
Verifiche sullo svolgimento da parte dei dipendenti di attività ulteriori	Numero verifiche effettuate nel corso del 2017	Esiti riassuntivi
Segnalazione da parte dei dipendenti di illegittimità	Numero segnalazioni ricevute	Iniziative per la tutela dei dipendenti che hanno effettuato segnalazioni
Verifiche delle dichiarazioni sostitutive	Numero verifiche effettuate nel 2017	Esiti riassuntivi
Promozione di accordi con enti e autorità per l'accesso alle banche dati	Numero accordi conclusi nel 2017	Esiti riassuntivi
Controlli specifici attivati ex post su attività ad elevato rischio di corruzione	Controlli ex post realizzati nel 2017	Esiti riassuntivi
Controlli sul rispetto dell'ordine cronologico di presentazione delle istanze	Controlli effettuati nel 2017	Esiti riassuntivi
Segnalazioni da parte dei dipendenti di cause di incompatibilità e/o di opportunità di astensione	Dichiarazioni ricevute nel 2017	Esiti riassuntivi
Segnalazioni da parte dei dipendenti di iscrizione ad associazioni che possono interferire con le attività d'ufficio	Dichiarazioni ricevute	Esiti riassuntivi

Le iniziative per la prevenzione della corruzione sono integrate con le varie forme di controllo interno e con il piano delle performance o degli obiettivi.

Al fine della integrazione con i controlli interni, in particolare, i controlli di regolarità amministrativa sono intensificati sulle attività a più elevato rischio di corruzione. Degli esiti delle altre forme di controllo interno si tiene conto nella individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione per le quali è necessario dare vita ad ulteriori misure di prevenzione e/o controllo.

Capo II SEZIONE SPECIALE

1. Area di rischio Contratti Pubblici

La finalità del presente approfondimento è quella di fornire indicazioni per la predisposizione e gestione delle misure di prevenzione della corruzione nell'area di rischio relativa ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in quanto rappresenta nell'ente l'area di maggior rischio.

Come indicato nella deliberazione ANAC n. 75 del 12/10/2015 si ritiene necessario utilizzare la più ampia definizione di "area di rischio contratti pubblici", in luogo di quella di "affidamento di lavori, servizi e forniture" indicata nel PNA, perché ciò consente un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento ma anche di quelle successive di esecuzione del contratto. Le indicazioni attengono a fattori di particolare incidenza sulla corretta impostazione della strategia di acquisto.

2. Indicazioni per il processo di gestione del rischio di corruzione

2.1. Autoanalisi organizzativa e indicatori

Lavori Pubblici

La parte più preponderante è svolta dal 2° Servizio che si occupa per competenza generale dei lavori pubblici in tutte le sue fasi dalla programmazione alla rendicontazione e al collaudo dell'opera.

Il 4° e il 5° servizio si occupano di lavori pubblici in via tassativa per quanto riguarda le specifiche attribuzioni regolamentari o di specifiche attribuzioni con deliberazione dell'organo competente.

Beni e Servizi

Ogni servizio provvede autonomamente per le acquisizioni di beni e servizi in economia mentre la gestione della gara è rimessa all'ufficio appalti e contratti per le gare aperte.

Considerazioni

Per prassi le gare sotto soglia con procedura negoziata con o senza pubblicazione di bando di gara sono, di norma, svolte direttamente dal servizio competente.

In materia di gestione della fase di scelta del contraente, nelle more dell'approvazione della disciplina in materia di iscrizione all'"Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici" ai sensi dell'art. 78 del D.Lg. 50/2016, i componenti delle commissioni nelle procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria sono individuati secondo i criteri stabiliti con la deliberazione G.C. n. 177 del 22/11/2016

3. Mappatura dei processi

Si richiama la mappatura indicata nella parte generale. Di seguito una ulteriore specificazione degli stessi.

3.1 Procedure di scelta del contraente - Definizione dell'oggetto dell'affidamento – individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento – requisiti di qualificazione – requisiti di aggiudicazione

Rischio – minacce. In questa fase, gli eventi rischiosi derivano dalla possibilità che i vari attori coinvolti (quali, ad esempio, RUP, commissione di gara, soggetti coinvolti nella verifica dei requisiti, etc.) manipolino le disposizioni che governano i processi sopra elencati al fine di pilotare l'aggiudicazione della gara. Possono rientrare in tale alveo, ad esempio; l'applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito; la nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti; alterazione o sottrazione della documentazione di gara sia in fase di gara che in fase successiva di controllo, l'elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo di sistemi di affidamento, di tipologie contrattuali o di procedure negoziate e affidamenti diretti per favorire un operatore.

A tal fine diversi sono gli elementi che possono essere considerati rivelatori per la fase in questione, quali: una non corretta gestione della procedura, a titolo esemplificativo, l'assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante, l'immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando, il mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione (ad esempio, la formalizzazione della nomina prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte o la nomina di commissari esterni senza previa adeguata verifica dell'assenza di professionalità interne o l'omessa verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi o incompatibilità), l'alto numero di concorrenti esclusi, l'assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente l'iter logico seguito nell'attribuzione dei punteggi nonché una valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata, l'assenza di adeguata motivazione sulla non congruità dell'offerta, nonostante la sufficienza e pertinenza delle giustificazioni addotte dal concorrente o l'accettazione di giustificazioni di cui non si è verificata la fondatezza, la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida.

Indicatori

- Rapporto tra il numero di procedure negoziate con o senza previa pubblicazione del bando e di affidamenti diretti/cottimi fiduciari sul numero totale di procedure attivate dalla stessa amministrazione nell'anno.

Il significato di questo indice è abbastanza intuitivo. L'eccessivo ricorso a forme di selezione dei contraenti non competitive può costituire un segnale di favore nei confronti di particolari operatori economici.

- Valore delle procedure non aperte, da rapportare al valore complessivo delle procedure in un periodo determinato.

- Individuazione corretta del valore stimato del contratto al fine di non eludere tutta una serie di previsioni normative tra cui, in particolare, la necessità di affidare necessariamente contratti oltre certe soglie con procedure concorrenziali (aperte o ristrette).

Misure previste

- Selezione mediante sorteggio pubblico per operatori da invitare e adeguata verbalizzazione/registrazione delle sedute.
- Obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero della tipologia contrattuale.
- Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici.
- Previsione in tutti i bandi, gli avvisi, le lettere di invito o nei contratti adottati di una clausola risolutiva del contratto a favore della stazione appaltante in caso di gravi inosservanze delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità.
- Predeterminazione nella determina a contrarre dei criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare.
- Utilizzo di sistemi informatizzati per l'individuazione degli operatori da consultare.
- Direttive/linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire, improntata ai massimi livelli di trasparenza e pubblicità, anche con riguardo alla pubblicità delle sedute di gara e alla pubblicazione della determina a contrarre ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013.
- Previsione di procedure interne per la verifica del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi della stazione appaltante.
- Obbligo di comunicare al RPC la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici nell'arco temporale di un triennio.
- Utilizzo di elenchi aperti di operatori economici con applicazione del principio della rotazione, previa fissazione di criteri generali per l'iscrizione.
- Accessibilità online della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese; in caso di documentazione non accessibile online, predefinizione e pubblicazione delle modalità per acquisire la documentazione e/o le informazioni complementari.
- Rispetto dei termini per la presentazione delle offerte e le formalità di motivazione e rendicontazione qualora si rendano necessari termini inferiori.
- Predisposizione di idonei ed inalterabili sistemi di protocollazione delle offerte.
- Obblighi di trasparenza/pubblicità delle nomine dei componenti delle commissioni e eventuali consulenti.
- Procedimento documentato della valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia, specificando espressamente le motivazioni nel caso in cui, all'esito del procedimento di verifica, la stazione appaltante non abbia proceduto all'esclusione.
- Obbligo di menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta.
- Individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici) per la custodia della documentazione.

3.2 Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto

La verifica dell'aggiudicazione costituisce un momento essenziale di accertamento della correttezza della procedura espletata, sia in vista della successiva stipula del contratto sia nell'ottica dell'apprezzamento della sussistenza dei requisiti generali e speciali di partecipazione in capo all'aggiudicatario. In questa fase i processi rilevanti sono, ad esempio, la verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto, l'effettuazione delle comunicazioni riguardanti i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni, la formalizzazione dell'aggiudicazione definitiva, la stipula del contratto e l'eventuale anticipazione del 20% del prezzo negli appalti di lavori.

Rischio – minacce. In questa fase, gli eventi rischiosi attengono, ad esempio, all'alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti. Specularmente, un altro evento rischioso consiste nella possibilità che i contenuti delle verifiche siano alterati per pretermettere l'aggiudicatario e favorire gli operatori economici che seguono nella graduatoria.

Rileva, altresì, la possibile violazione delle regole poste a tutela della trasparenza della procedura al fine di evitare o ritardare la proposizione di ricorsi da parte di soggetti esclusi o non aggiudicatari.

Indicatori

Un possibile indicatore utile in questa fase del processo attiene alla ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici. L'indicatore indica il rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in un triennio ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai tre anni presi in esame. Quanto maggiore è questo rapporto tanto minore sarà la diversificazione delle aggiudicazioni tra più operatori economici.

Altro indicatore è dato dai tempi di stipula del contratto a far data dal 36° giorno dalla ricezione della comunicazione di aggiudicazione definitiva. Tanto più lungo è il tempo tanto più rischiosa è fattispecie

Misure previste

- Check list di controllo sul rispetto degli adempimenti e formalità di comunicazione previsti dal Codice.
- Formalizzazione e pubblicazione da parte dei funzionari e dirigenti che hanno partecipato alla gestione della procedura di gara di una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria e con la seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni.

Obbligo di pubblicazione sul sito sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici", l'atto di concessione dell'anticipazione del 20% di importo superiore a mille euro.

3.3 Esecuzione del contratto

In questa fase, che è relativa al momento in cui l'esecutore pone in atto i mezzi e l'organizzazione necessaria a soddisfare il fabbisogno dell'amministrazione, secondo quanto specificamente richiesto in contratto, è indispensabile che l'ente si doti di ogni strumento utile a verificare l'esatto adempimento. Attesa la particolare esposizione al rischio corruttivo, i processi che rilevano sono, ad esempio, quelli di: approvazione delle modifiche del contratto originario; autorizzazione al subappalto; ammissione delle varianti; verifiche in corso di esecuzione; verifica delle disposizioni in materia di sicurezza con particolare riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) o Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI); apposizione di riserve; gestione delle controversie; effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione.

Rischi – minacce. In questa fase, i principali eventi rischiosi consistono nella mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto o nell'abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore (ad esempio, per consentirgli di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara). Altro evento potenzialmente rischioso è l'approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'onere (con particolare riguardo alla durata, alle modifiche di prezzo, alla natura dei lavori, ai termini di pagamento, etc.), introducendo elementi che, se previsti fin dall'inizio, avrebbero consentito un confronto concorrenziale più ampio. Con riferimento al subappalto, un possibile rischio consiste nella mancata valutazione dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa ai fini della qualificazione dell'attività come subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge, nonché nella mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore.

Indicatori

- Numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti effettuati in un biennio. Sebbene le varianti siano consentite nei casi espressamente previsti dalla norma, la presenza di un elevato numero di contratti aggiudicati e poi modificati per effetto di varianti dovrà essere attentamente analizzata, verificando le cause che hanno dato luogo alla necessità di modificare il contratto iniziale.
- Numero di affidamenti interessati da proroghe ed il numero complessivo di affidamenti.

Misure

- Controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo.
- Fermi restando gli adempimenti formali previsti dalla normativa, previsione di una adeguata motivazione da inserire nell'atto di approvazione che espliciti l'istruttoria interna condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione ed approvazione della variante).
- Pubblicazione, contestualmente alla loro adozione e almeno per tutta la durata del contratto, dei provvedimenti di adozione delle varianti.

3.4 Rendicontazione del contratto

Nella fase di rendicontazione del contratto, momento nel quale l'amministrazione verifica la conformità o regolare esecuzione della prestazione richiesta ed effettua i pagamenti a favore dei soggetti esecutori, è importante mappare i seguenti procedimenti:

- 1) nomina del collaudatore (o della commissione di collaudo);
- 2) verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione (per gli affidamenti di servizi e forniture), nonché le attività connesse alla rendicontazione dei lavori in economia da parte del responsabile del procedimento.

Rischi – minacce. In questa fase, i fenomeni corruttivi possono manifestarsi sia attraverso alterazioni o omissioni di attività di controllo, al fine di perseguire interessi privati e diversi da quelli della stazione appaltante, sia attraverso l'effettuazione di pagamenti ingiustificati o sottratti alla tracciabilità dei flussi finanziari.

Possono, ad esempio, essere considerati tra gli eventi rischiosi l'attribuzione dell'incarico di collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza dei requisiti; il rilascio del certificato di regolare esecuzione in cambio di vantaggi economici o la mancata denuncia di difformità e vizi dell'opera.

Indicatori

In questa fase può essere estremamente utile verificare di quanto i contratti conclusi si siano discostati, in termini di costi e tempi di esecuzione, rispetto ai contratti inizialmente aggiudicati.

- Numero di contratti che presentano degli scostamenti di costo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi.

Per il calcolo dello scostamento di costo di ciascun contratto sarà necessario fare la differenza tra il valore finale dell'affidamento risultante dagli atti del collaudo ed il relativo valore iniziale e rapportarla poi al valore iniziale. Un indicatore siffatto non analizza le ragioni per le quali i contratti subiscono variazioni di costo, tuttavia una percentuale elevata di scostamenti di costo, in aumento e per un numero elevato di contratti, dovrebbe indurre ad adottare misure specifiche di controllo e monitoraggio.

Analogamente è possibile costruire un indicatore sui tempi medi di esecuzione degli affidamenti.

- Scostamento di tempo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi.

Per il calcolo dello scostamento di tempo di ciascun contratto sarà necessario fare la differenza tra il tempo effettivamente impiegato per la conclusione del contratto ed il relativo tempo previsto da progetto e rapportarla al tempo di conclusione inizialmente previsto. Questo indicatore può essere sintomatico di sospensioni illegittime o di proroghe che nascondono comportamenti collusivi tra esecutore e stazione appaltante.

Misure

- Effettuazione di un report annuale da parte dei servizi interessati al fine di rendicontare le procedure di gara espletate, con evidenza degli elementi di maggiore rilievo (quali importo, tipologia di procedura, numero di partecipanti ammessi e esclusi, durata del procedura, ricorrenza dei medesimi aggiudicatari, etc.) in modo che sia facilmente intellegibile il tipo di procedura adottata, le commissioni di gara deliberanti, le modalità di aggiudicazione, i pagamenti effettuati e le date degli stessi, le eventuali riserve riconosciute nonché tutti gli altri parametri utili per individuare l'iter procedurale seguito.
- Per procedure negoziate/affidamenti diretti, pubblicazione di report annuale da parte dei servizi competenti, in cui, per ciascun affidamento, sono evidenziati: le ragioni che hanno determinato l'affidamento; i nominativi degli operatori economici eventualmente invitati a presentare l'offerta e i relativi criteri di individuazione; il nominativo dell'impresa affidataria e i relativi criteri di scelta; gli eventuali altri contratti stipulati con la medesima impresa e la procedura di affidamento; un prospetto riepilogativo di tutti gli eventuali contratti, stipulati con altri operatori economici, aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture identici, analoghi o similari.
- Pubblicazione del report sulle procedure di gara espletate sul sito della stazione appaltante.

Carbonia 31 gennaio 2017

**Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione
Il Segretario Generale**

Dr. Gianonio Sau



Città di Carbonia

Provincia del Sud Sardegna

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2017/2019

(articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)

(aggiornato con il piano nazionale anticorruzione di cui alla deliberazione ANAC 836/2016)

INDICE

Parte I PRINCIPI

Capo I PREMESSA

1. Inquadramento generale e contesto normativo
2. Definizione di corruzione
3. Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti
4. L'assetto normativo
5. Definizioni
6. Azioni e misure per la prevenzione

Capo II PRINCIPI GENERALI

7. Obiettivi e contenuti generali del Piano di Prevenzione della Corruzione
8. Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione
- 8.1 I soggetti responsabili
- 8.2 Gli Organi di indirizzo
- 8.3 Le strutture organizzative trasversali
- 8.4 Referenti di primo livello
- 8.5 Referenti di secondo livello
- 8.6 Il personale dipendente
- 8.7 Il Nucleo di Valutazione
9. Approccio metodologico
- 9.1 L'elenco delle aree di rischio
- 9.2 Il registro dei rischi (minacce)
- 9.3 Rilevazione dei processi
- 9.4 Registro delle contromisure
- 9.5 La predisposizione del piano
- 9.6 Il processo di attuazione ed adeguamento
- 9.7 Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

PARTE II I CONTENUTI DEL PIANO

1. Le aree di rischio - I rischi (minacce) - Le contromisure
- 1.1 Le aree di rischio
- 1.2 Registro dei rischi (minacce)
- 1.3 Registro delle contromisure
2. Il piano di primo livello
3. Il piano di secondo livello
4. Gestione del rischio
- 4.1 Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio
- 4.2 Mappatura processi e valutazione dei rischi
5. Azioni di prevenzione della corruzione svolte nel 2014 - rinvio
6. Piano di secondo livello - Le misure e le azioni di prevenzione della corruzione:
 - I controlli sugli atti;
 - I controlli sulle attività;
 - integrazioni fra piani, attività e monitoraggio.
- 6.1 I controlli sugli atti: i controlli successivi di regolarità amministrativa (riferimento contromisura centralizzata 8)
- 6.1.1 Linee guida e standardizzazione delle procedure (riferimento contromisura decentrata 2, 3, 10, 11)
- 6.2 I controlli sulle attività: adempimenti relativi alla trasparenza (riferimento contromisura decentrata 4)
- 6.4 Formazione (riferimento contromisura centralizzata 5)
- 6.5 Codice di comportamento (riferimento contromisura centralizzata 3)
- 6.6 Sviluppo del sistema informatico (riferimento contromisura centralizzata 6)

- 6.7 Sistemi di rotazione del personale (riferimento contromisura centralizzata 2)
- 6.8 Incompatibilità e inconferibilità di incarichi – obblighi di astensione – incarichi extra ufficio (riferimento contromisura decentrata 9)
- 6.9 Formazione commissioni , assegnazione uffici in caso di condanna penale
- 6.10 La stesura degli atti amministrativi (contromisura decentrata 7)
- 6.11 Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)
- 6.12 Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti
- 6.13 Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti
- 6.14 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
- 6.15 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- 6.16 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile
- 6.17 Monitoraggio rapporti amministrazione/soggetti esterni
- 6.18 Attività successive alla cessazione dal servizio (PANTOUFLAGE - REVOLVING DOORS).
- 6.19 Convenzione - quadro per la fruibilità dei dati e l'accesso informatico alle banche dati del Comune.
- 6.20. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa
- 7. Verifica delle attività svolte
- 8. Le responsabilità

Allegato A) Tabella di piano di primo livello

Allegato B) Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Parte I PRINCIPI

Capo I PREMESSA

1. Inquadramento generale e contesto normativo

Il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge numero 190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (di seguito *legge 190/2012*).

La legge 190/2012 è stata approvata in attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo* del 27 gennaio 1999.

Operando nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte, con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli.

Ad un primo livello, quello "nazionale", l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione di seguito denominato P.N.A., successivamente integrato con deliberazione ANAC n. 12 del 28/10/2015.

Al secondo livello, quello "decentrato", ogni Amministrazione Pubblica definisce un P.T.P.C., che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole Amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

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. Il sistema deve garantire che le strategie nazionali si sviluppino e si modifichino a seconda delle esigenze e del feedback ricevuto dalle amministrazioni, in modo da mettere via via a punto degli strumenti di prevenzione mirati e sempre più incisivi. In questa logica, l'adozione del P.N.A. non si configura come un'attività una tantum, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione.

Inoltre, l'adozione del P.N.A. tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti.

Con la determinazione n. 836 del 3.08.2016 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha proceduto all'aggiornamento 2016 del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e fornito alle P.A. importanti indicazioni in ordine all'aggiornamento annuale dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) al fine di migliorare la qualità delle misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute recentemente, in molti casi dando attuazione alle nuove discipline della materia, di cui le amministrazioni dovranno tener conto nella fase di attuazione del PNA nei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC), in particolare a partire dalla formazione dei PTPC per il triennio 2017-2019.

Si fa riferimento, in particolare, al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, «Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» (di seguito d.lgs. 97/2016) e al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici. Innovazioni rilevanti deriveranno anche dai decreti delegati in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, dai decreti sulla dirigenza pubblica e dal nuovo Testo Unico sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

La nuova disciplina tende a rafforzare il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo. È, inoltre, previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi, in particolare, sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La nuova disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

In piena aderenza agli obiettivi fissati dalla l. 190/2012 il PNA ha il compito di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche (e presso i soggetti di diritto privato in controllo pubblico), l'adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Misure di prevenzione oggettiva che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche.

Misure di prevenzione soggettiva che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri), ad una decisione amministrativa.

2. Definizione di corruzione

Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrano l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab esterno, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

3. Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

1. ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
2. aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
3. creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la L. n. 190 del 2012.

I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

1. adempimenti di trasparenza;
2. codici di comportamento;
3. rotazione del personale, ove compatibile con l'organizzazione dell'ente;
4. obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse;
5. disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali;
6. disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage – revolving doors);
7. incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
8. disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione;
9. disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower);
10. formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.

L'elaborazione e l'attuazione della strategia tiene conto dei seguenti elementi/vincoli:

- il vincolo derivante dal carattere imperativo della normazione, che ha disciplinato appositi istituti che debbono essere implementati obbligatoriamente;
- il vincolo connesso al prevalente carattere innovativo della disciplina, che richiede interventi di tipo interpretativo per l'applicazione;
- il vincolo derivante dal carattere non omogeneo delle amministrazioni ed enti coinvolti, che richiede adattamenti e forme di flessibilità;
- il vincolo derivante dall'invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento ad hoc nella legge e nei decreti attuativi.

4. L'assetto normativo

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è completato con il contenuto dei decreti attuativi:

1. Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, approvato con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;
2. Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012, Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 come modificato e integrato con il D.Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016;
3. Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli Enti Privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;
4. Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla L. n. 190.

Il quadro di riferimento si è poi completato con la formalizzazione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, n. 79/CU del 24/7/2013, con la quale sono stati specificati gli adempimenti di competenza di Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane.

5. Definizioni

Soggetti: vengono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, dirigenti, dipendenti che operano nelle aree di rischio);

Aree a rischio: frutto della valutazione del rischio, tenendo conto anche delle aree di rischio obbligatorie (art. 1, comma 16, L. n. 190 del 2012);

Misure obbligatorie ed ulteriori: sono indicate le misure previste obbligatoriamente dalla L. n. 190 del 2012, dalle altre prescrizioni di legge e dal P.N.A., e quelle ulteriori ossia facoltative, con indicazione della tempistica e collegamento con l'ambito "soggetti" in relazione all'imputazione di compiti e di responsabilità;

Piano triennale per la trasparenza e integrità: deve essere delineato coordinando gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza previsti nel D.Lgs. n. 33 del 2013, come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 97 del 2016 con le aree di rischio, in modo da capitalizzare gli adempimenti posti in essere dall'amministrazione;

Coordinamento con il ciclo della performance: gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel P.T.P.C. devono essere inseriti nell'ambito del c.d. ciclo delle performances.

6. Azioni e misure per la prevenzione

Le amministrazioni pubbliche e gli altri enti destinatari debbono porre in essere le azioni e introdurre e implementare le misure che si configurano come obbligatorie, in quanto disciplinate direttamente dalla legge, nonché sviluppare misure ulteriori anche in riferimento al particolare contesto di riferimento.

Gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza, debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal P.N.A. o dai P.T.P.C.

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

Le Amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i P.T.P.C. debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzi tutto, con il Piano della Performance, e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Capo II PRINCIPI GENERALI

7. Obiettivi e contenuti generali del Piano di Prevenzione della Corruzione

Il Piano è finalizzato alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità e si propone i seguenti obiettivi:

- ✓ evidenziare e analizzare le attività e i processi dell'Ente maggiormente esposti al rischio corruzione;
- ✓ individuare e analizzare la natura e i livelli dei rischi, in relazione alla probabilità e impatto degli eventi dannosi (rischi/minacce);
- ✓ indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- ✓ attivare le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione prevedendo la rotazione, ove possibile, di dirigenti, di funzionari e di figure di responsabilità.

Il Piano, attraverso un'analisi delle attività sensibili alla corruzione, sviluppa i seguenti contenuti:

- ✓ analisi di contesto;
- ✓ valutazione del rischio;
- ✓ trattamento del rischio;
- ✓ monitoraggio.

L'**analisi di contesto** comprende:

- a) l'analisi del contesto esterno;
- b) l'analisi del contesto interno;
- c) la mappatura dei processi.

La **valutazione del rischio** comprende:

- a) identificazione delle aree di rischio;
- b) l'analisi ossia la collocazione nell'ambito di ciascuna area di rischio dei processi e delle attività dell'Ente;
- c) l'individuazione degli eventi dannosi (rischi/minacce) correlati a ciascuna area di rischio e processo;
- d) la ponderazione del rischio, in relazione alla probabilità e impatto dell'evento dannoso.

Il **trattamento** del rischio comprende:

- ✓ l'individuazione delle azioni e misure di contrasto dei rischi (contromisure) e l'associazione delle contromisure riferite alle aree di rischio e ai processi;
- ✓ l'indicazione dei responsabili dell'organizzazione e adozione delle contromisure;
- ✓ l'indicazione dei responsabili della verifica dell'attuazione delle contromisure;

Il **monitoraggio** del piano comprende:

- ✓ la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate e, quindi, alla successiva messa in atto di eventuali ulteriori strategie di prevenzione.
- ✓ la interconnessione con gli strumenti di programmazione e valutazione dei dirigenti e dipendenti (piano delle performance)

Come già illustrato nelle premesse, la redazione del piano anticorruzione, costituisce un'attività "in progress", che non può dirsi compiuta e completata una volta per tutte; sotto i profili sia dell'analisi che dell'attuazione - come del resto testimonia anche il suo collegamento al piano della performance - sarà necessario valutare l'appropriatezza ed esaustività delle attività compiute e, sulla base dell'esperienza propria e di altri Enti, studiare l'evoluzione necessaria del piano ai fini della sua più ampia efficacia.

8. Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione

Il Responsabile previsto dalla Legge n. 190/2012, è stato individuato con decreto del Sindaco **prot. n. 8440 del 12/03/2013** nella figura del Segretario Generale Dr. Gianantonio Sau che provvede a:

- ✓ redigere la proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità;
- ✓ sottoporre il Piano all'approvazione della Giunta Comunale;
- ✓ definire procedure per la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- ✓ vigilare sul funzionamento e sull'attuazione del Piano;
- ✓ proporre, di concerto con i Dirigenti, modifiche al piano in relazione a cambiamenti normativi e/o organizzativi;
- ✓ prevedere l'integrazione e il coordinamento con il Piano della Trasparenza e il Piano della Performance e con il Programma dei controlli.

Per ogni eventuale segnalazione inviare comunicazione all'indirizzo gsau@comune.carbonia.ci.it oppure all'indirizzo di posta certificata comcarbonia@pec.comcarbonia.org

Il Segretario Generale è altresì il responsabile delle comunicazioni alla anagrafe unica delle stazioni appaltanti (RASA).

9. Gli Organi di indirizzo

Su proposta del predetto Responsabile, la Giunta Comunale approva entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che è finalizzato a dare attuazione e a garantire gli obiettivi e le finalità di cui alla Legge n. 190/2012.

10. Le strutture organizzative trasversali

Molte delle azioni più significative (ed obbligatorie) già previste dall'ordinamento nonché molte di quelle specificamente previste dal piano devono essere organizzate, impostate e presidiate da strutture organizzative di natura trasversale (ad es. codice di comportamento, misure relative al sistema informatico, formazione, appalti e contratti, ecc).

Pertanto i Responsabili delle strutture organizzative deputate a tali attività sono chiamati ad esercitare le funzioni ad essi assegnate dal presente piano in collaborazione con il Responsabile della Prevenzione e ad assicurarne lo svolgimento nel quadro del coordinamento operativo assicurato da detto Responsabile, al fine di garantire la più efficace attuazione del piano.

11. Referenti di primo livello

I Dirigenti sono i referenti di primo livello per l'attuazione del piano relativamente a ciascuna macrostruttura attribuita alla loro responsabilità; svolgono un ruolo di raccordo fra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i servizi della loro direzione. Nello specifico sono chiamati a:

- ✓ collaborare all'individuazione, tra le attività della propria direzione, di quelle più esposte al rischio corruzione e delle relative contromisure;
- ✓ verificare la corretta applicazione delle misure di contrasto e relazionare al Responsabile, secondo la periodicità e le modalità stabilite nel piano;
- ✓ attivare misure che garantiscano, ove possibile, la rotazione del personale addetto alle aree di rischio;
- ✓ individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.
- ✓ attivare tempestivamente le azioni correttive laddove vengano riscontrate mancanze/differenze nell'applicazione del Piano e dei suoi contenuti.

12. Referenti di secondo livello

I Responsabili individuati dal dirigente sono i referenti di secondo livello. Sono di loro competenza:

- ✓ l'applicazione delle contromisure previste dal Piano anticorruzione e la vigilanza sulla corretta attuazione da parte del personale dipendente delle relative prescrizioni;
- ✓ la tempestiva segnalazione al Dirigente delle anomalie registrate;
- ✓ la proposta al Dirigente di individuazione di ulteriori rischi e misure di contrasto al fine dell'aggiornamento e miglioramento del piano.

13. Il personale dipendente

I soggetti incaricati di operare nell'ambito di settori e/o attività particolarmente sensibili, in relazione alle proprie competenze, sono tenuti alla conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione e devono darvi esecuzione. Ogni dipendente che esercita competenze su attività sensibili informa il proprio dirigente in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale mancato rispetto dei termini o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegando le ragioni del ritardo.

I dipendenti, nell'ambito del doveroso rispetto del codice di comportamento nel suo complesso, in caso di conflitto di interessi e/o incompatibilità anche potenziale sono tenuti ad astenersi, segnalando tempestivamente al Dirigente la situazione di conflitto.

14. Il Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione verifica, anche ai fini della valutazione della Performance individuale dei dirigenti, la corretta applicazione del Piano.

15. Approccio metodologico

Nel dar corso alla elaborazione del piano sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione e relativo aggiornamento 2016 ci si è posti l'obiettivo di dare al documento prodotto un contenuto concreto e operativo.

Sotto il profilo operativo, al fine di assicurare un approccio coerente e coordinato tra le diverse articolazioni organizzative, con riferimento alle attività di analisi e valutazione dei singoli processi, si è ritenuto opportuno elaborare a livello centrale a cura cioè del Responsabile della Prevenzione, un quadro di riferimento costituito dalla previa individuazione di:

- 1) elenco delle aree di rischio;
- 2) registro dei rischi (minacce);
- 3) registro delle contromisure.

Si ritenuto, infatti, che in una realtà articolata quale quella del Comune di Carbonia fosse necessario assicurare, fin da subito e nei confronti delle diverse strutture organizzative coinvolte, unitarietà di criteri e metodologie, proprio attraverso una preliminare elaborazione delle predette categorie di inquadramento degli elementi più significativi del piano di prevenzione e contrasto della corruzione.

Operazione che ha avuto luogo tenendo conto dei dati normativi (cfr. aree di rischio già definite dalla legge 190/2012), delle elaborazioni dottrinarie e dall'analisi della situazione organizzativa, delle funzioni esercitate e della storia dell'amministrazione Comunale di Carbonia.

16. L'elenco delle aree di rischio

L'individuazione delle aree di rischio è stata effettuata sulla base delle attività dell'ente, delle esperienze rilevate nei singoli settori dell'amministrazione e in generale tenendo conto di una serie di indici di maggior esposizione ai rischi di deviazione corruttiva (ad es. impatto economico delle attività, ampiezza della discrezionalità, rilevanza esterna, ecc).

Ovviamente nell'elenco sono comprese le aree obbligatoriamente previste dal comma 16 dell'art. 1 della legge 190/2012.

17. Il registro dei rischi (minacce)

Applicando sostanzialmente la medesima metodologia e criteri di analisi indicati al punto precedente, si è proceduto all'individuazione di un registro dei rischi chiamati anche minacce, intesi quali eventi dannosi che con maggior probabilità possono verificarsi. Si è optato per la soluzione di tentare di catalogare in un elenco le innumerevoli e varie ipotesi che possono in concreto verificarsi nell'ambito delle singole attività e processi, al fine di assicurare, come sopra più volte evidenziato, unitarietà di impostazione e approccio.

18. Rilevazione dei processi

L'operazione di rilevazione dei processi e delle attività nell'ambito dell'articolazione organizzativa dell'ente, è stata condotta a partire dall'elenco dei procedimenti dell'ente; ben presente era, per altro la consapevolezza, che tale elenco non poteva che costituire una base di partenza, essendo rilevante per le finalità del piano un'analisi dei processi e delle attività svincolata dalla mera qualificazione giuridica; pertanto si è proceduto ad un più approfondito lavoro di analisi, e, secondo i casi a:

- raggruppare una serie di procedimenti sotto un'unica voce, quando le attività siano caratterizzate, sotto il profilo di interesse del piano anticorruzione, da una sostanziale unitarietà e analogia e ciò al fine di evitare un inutile, dispendioso e dispersivo dettaglio;
- distinguere alcuni procedimenti in più tronconi quando i rischi (e conseguentemente le contromisure da adottare) che caratterizzano le diverse fasi siano di natura diversa;
- individuare attività e processi che, pur non essendo procedimenti in senso tecnico, comportino rischi e pertanto debbano essere oggetto di attenzione e di misure di contrasto.

19. Registro delle contromisure

Anche in questo caso si è optato per la catalogazione in un elenco delle contromisure, ovvero delle azioni di contrasto del fenomeno corruttivo, al fine di ricondurre la molteplicità e varietà delle singole specifiche azioni in un quadro preordinato. Peraltro molte delle azioni sono già prefigurate in specifici strumenti normativi e pertanto obbligatorie.

Il legislatore ha infatti inserito la disciplina delle azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo in un quadro più ampio che prevede una rete, composita e a maglie sempre più strette, di attività, vincoli e obblighi preordinati a creare un ambiente sfavorevole ai fenomeni di deviazione. Questo quadro normativo impone una serie di iniziative che l'Ente deve obbligatoriamente mettere in atto e che, in parte sfociano in contenuti propri del piano per la prevenzione (codice di comportamento, piano triennale per la trasparenza) e in parte costituiscono azioni generalizzate a livello di Ente, tese a creare una organica e sistematica strategia di contrasto e prevenzione.

Accanto a queste è per altro necessario individuare per i singoli processi misure specifiche e appropriate la cui organizzazione non può che essere demandata a livello "periferico".

Per utilità operativa si è ritenuto, pertanto opportuno, operare una sorta di distinzione tra contromisure cosiddette "centralizzate" e contromisure "decentralizzate"; cioè tra quelle la cui impostazione e disciplina ha carattere trasversale e altre che devono essere organizzate e gestite al livello dei singoli titolari dei processi/attività; pur nella consapevolezza che tale distinzione non esaurisce gli elementi identificativi dell'impostazione e gestione delle misure di contrasto, che devono, a diverso titolo, vedere protagonisti tutti i soggetti coinvolti dalla elaborazione e attuazione del piano, si è ritenuto che la stessa potesse rappresentare un utile elemento della strategia operativa messa in atto.

20. La predisposizione del piano

Sotto il profilo operativo e sulla base delle classificazioni illustrate si è proceduto, per ciascuna area di rischio, ad associare i rischi pertinenti e le idonee contromisure.

Successivamente si è proceduto ad un più dettagliato livello di analisi e all'individuazione per ciascun processo o attività:

- dell'area di rischio pertinente;
- dei rischi connessi;
- del grado di probabilità e impatto del rischio (valutazione del rischio);
- del trattamento del rischio mediante l'associazione delle contromisure adottate o da adottare;
- dei soggetti responsabili dell'adozione, attuazione e verifica.

21. Il processo di attuazione ed adeguamento

I contenuti del Piano triennale della prevenzione dovranno trovare attuazione nell'ambito del Piano della Performance. Il rispetto delle misure già vigenti, il loro miglioramento e l'attuazione di quelle ulteriori previste costituiranno obiettivi trasversali o puntuali a seconda della loro natura. In tale sede le azioni verranno articolate e declinate con maggiore dettaglio, individuando indicatori, misure, tempistiche e risorse.

Il processo di valutazione del personale dirigente e dipendente dovrà rendere evidente il grado di applicazione.

Il Piano triennale è un documento continuamente suscettibile di adeguamenti, miglioramenti e aggiornamenti. Affinché tali operazioni possano efficacemente essere esercitate sarà necessario un monitoraggio costante della loro attuazione.

22. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "amministrazione trasparente" - Sezione "Altri Contenuti" – sottosezione "Corruzione".

PARTE II

Capo I

I CONTENUTI DEL PIANO

1. Analisi di contesto

Per far comprendere a quali tipi di eventi corruttivi l'Amministrazione comunale siano maggiormente esposti, è necessario riportare una serie di informazioni sulle caratteristiche del contesto ambientale (dinamiche economiche, sociali, criminologiche e culturali del territorio) e della sua organizzazione interna.

a) Il contesto esterno

La situazione socio economica e culturale del territorio.

Essa è alquanto compromessa stante la grave crisi occupazionale in cui vive. A tal fine l'Amministrazione Comunale persegue il fine del mantenimento, laddove possibile, a fronte dei tagli imposti dallo Stato e dalla Regione, dei servizi erogati alle fasce deboli e, stante l'aumento della domanda, a rispondere all'aumento dei bisogni e delle necessità.

Questa Amministrazione presta particolare attenzione alle esigenze della popolazione anziana stante all'incremento costante della popolazione ultra sessantacinquenne. Sono favorite le relazioni, attraverso particolari iniziative di interazione, tra i giovani e gli anziani, per consentire uno scambio e una trasmissione di conoscenze degli antichi saperi.

Per quel che concerne la popolazione giovanile, si rileva un certo grado di disagio cui si cerca di intervenire con misure finalizzate alla prevenzione, ma occorre particolare attenzione alle potenzialità che il mondo giovanile è in grado di offrire.

Un aspetto particolare da contrastare è il gioco d'azzardo che investe tutte le fasce d'età.

Le attività sportive sono fiorenti e l'Amministrazione Comunale cerca di valorizzarle in quanto rappresentano un importante momento di aggregazione e integrazione. Gli impianti sportivi sono facilmente fruibili.

Un ruolo importante è ricoperto dalle associazioni sportive, che facilitano l'integrazione giovanile.

Nell'ambito delle risorse culturali e del tempo libero si rileva un particolare interesse dato dalle presenze correlate ai servizi delle Biblioteche, dei Teatri, dei Musei comunali, dei Beni Culturali ed Archeologici presenti nel territorio.

La Città, seppur giovanissima, offre un cospicuo patrimonio storico, culturale, archeologico e architettonico, come riconosciuto anche da Istituzioni di livello internazionale. Esiste un coordinamento tra le diverse strutture Museali presenti nella Città: Villa Sulcis, il Parco Archeologico di Monte Sirai, la Necropoli di Cannas "Medau sa Grutta" e la stessa Miniera di Serbariu, al fine di rendere queste strutture fruibili in modo coordinato ed omogeneo.

Un problema particolarmente sentito a Carbonia è quello della Casa. Per cui l'Amministrazione è impegnata a trovare soluzioni adeguate. Proseguono le misure per l'assegnazione dei contributi integrativi del canone di locazione come previsto dalla Legge 431/1998.

Si rileva che una considerevole fetta di territorio appartiene alla Società Ligestra di proprietà del Ministero dell'Economia.

Nel Sulcis la crisi economica sta, purtroppo, raggiungendo una portata storica; i disoccupati aumentano sempre di più e le attività commerciali e produttive sono in grande difficoltà.

Il Polo industriale di Portovesme attende con ansia gli interventi, per ora solo promessi, del Governo e della Regione.

Occorre ripensare il concetto di sviluppo economico e sociale facendo riferimento alle risorse locali quali l'ambiente e i prodotti locali.

Un fattore importante in termini di convivenza civile è dato dallo sviluppo della rete di collegamenti che consente l'interfacciarsi con tutte le realtà e favorire le relazioni sociali.

Occorre implementare il servizio di trasporto urbano che unisce il centro cittadino con le frazioni.

Profilo criminologico del territorio¹.

Dall'esame dei dati relativi ai procedimenti trattati dalla D.D.A. di Cagliari inseriti nella relazione annuale del Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015 del Febbraio 2016 è possibile affermare che i dati estratti dai sistemi informatici della D.N.A. evidenziano, complessivamente, una diminuzione dei flussi numerici relativi ai nuovi procedimenti iscritti dalla D.D.A. di Cagliari, rispetto a quelli registrati nel precedente corrispondente periodo. Tale riduzione si riflette sul numero degli indagati e delle iscrizioni operate per le nuove notizie di reato.

Il dato potrebbe interpretarsi, prima facie, come una contrazione dei fenomeni criminali venuti all'attenzione investigativa dell'Ufficio distrettuale, ma esso va confrontato con gli altri elementi derivanti dall'analisi qualitativa (esposta nel successivo paragrafo), oltre che con le informazioni trasmesse dagli organismi centrali di polizia (R.O.S. Carabinieri, S.C.I.C.O. della Guardia di Finanza e S.C.O. della Polizia di Stato, D.I.A.).

Tali elementi, globalmente considerati, depongono per un persistente minaccia, nell'isola sarda, di pervasive forme di criminalità organizzata, oltre che comune.

I principali spunti di analisi che si desumono dai dati raccolti possono individuarsi:

A) nella conferma dell'esistenza di organizzazioni criminali autoctone operanti nel territorio sardo, benché prive del carattere della mafiosità.

¹ Fonte: "Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014 - Gennaio 2015 - Profili organizzativi della D.D.A. di Cagliari ed alcuni dati quantitativi sull'attività dell'Ufficio distrettuale sardo

Nel periodo in esame non sono state registrate manifestazioni criminose direttamente riconducibili, né per matrice né per metodologia, alla criminalità organizzata di tipo mafioso. Il territorio isolano continua a essere caratterizzato, prevalentemente, da manifestazioni delinquenziali di matrice autoctona - spesso anche a carattere organizzato - ma estranee, nel metodo usato e nelle finalità criminali perseguite, a un controllo egemonico e pervasivo del territorio tipico dei sodalizi mafiosi tradizionali.

In tal senso la polizia giudiziaria (fonte SCICO - Guardia di Finanza) ha posto in risalto che la Sardegna è storicamente afflitta da strutturate bande criminali, specializzate soprattutto nelle rapine e nella consumazione di reati contro la persona, originati nella maggior parte dei casi dalla volontà di risolvere dissidi privati secondo le tipiche regole della "balentia", mentre si registra una tendenza recessiva dei sequestri di persona a scopo di estorsione, storica espressione del banditismo "regionale".

criminoso stesse pianificando due distinti sequestri lampo.

Anche gli episodi omicidari perpetrati, caratterizzanti l'entroterra della Sardegna e maturati nell'ambiente agropastorale, non sono da ritenere riconducibili alla criminalità organizzata.

Anche rispetto al fenomeno, registrato in modo preoccupante nel periodo in esame, costituito dalla perpetrazione di attentati ed atti intimidatori commessi in danno di amministratori locali, non sono emersi elementi che denotano il coinvolgimento del crimine organizzato.

Gli atti intimidatori nei confronti di pubblici amministratori e rappresentanti delle istituzioni, ma anche all'indirizzo di imprenditori e titolari di esercizi commerciali, costituiscono una altra peculiarità squisitamente "sarda". I numerosi e continui episodi verificatisi negli ultimi anni evidenziano le radici storico-culturali del c.d. "banditismo sardo".

Il rilevante incremento nell'ultimo anno di tali episodi criminosi ha indotto i quattro Prefetti dell'isola a convocare una riunione congiunta alla quale ha partecipato anche il Ministro dell'Interno. Anche in tal caso non sono emersi collegamenti con il crimine organizzato.

B) nella centralità del traffico degli stupefacenti gestito da organizzazioni criminali, anche a carattere transnazionale.

La criminalità organizzata in Sardegna ruota intorno al grande traffico di droga (soprattutto cocaina), mentre rimane in costante crescita la coltivazione illegale di marijuana.

Le indagini condotte confermano che le vie d'accesso dei narcotici nell'isola sono date dai porti e dagli scali aeroportuali di Olbia, Porto Torres, Cagliari ed Alghero, quali siti privilegiati.

La posizione geografica dell'isola, al centro del Mediterraneo, fa dunque della stessa una sorta di piattaforma ideale per il traffico delle sostanze stupefacenti dal Marocco e dalla Spagna destinate al continente, ma la Sardegna è anche essa stessa mercato finale della droga volta a soddisfare la domanda interna, che alimenta il commercio gestito dalla delinquenza locale e da stranieri, soprattutto nei centri urbani. In questi ultimi si vanno costituendo strutture criminali radicate nei quartieri dell'estrema periferia, che attendono alla funzione di mercati "a cielo aperto" e sui quali gravitano gli assuntori di un vasto territorio. Tale modello tende, peraltro, a diffondersi ad altri contesti, poiché estremamente remunerativo e con elevato tasso di impunità.

In tale mercato criminale si evidenzia, dunque, il particolare dinamismo delle organizzazioni criminali autoctone.

Le attività investigative condotte, se da un lato confermano il radicamento di associazioni malavitose autoctone, dall'altro evidenziano una obiettiva presenza di organizzazioni a carattere transnazionale coinvolte in tale traffico, con l'opportuno coinvolgimento di elementi locali per le fasi finali dello spaccio.

E' emersa dunque una commistione tra la criminalità sarda e le organizzazioni di matrice straniera, in particolare con gruppi criminali di nazionalità albanese, nigeriana e colombiana (operanti in Spagna, Belgio, Albania, Africa e Brasile).

C) nei collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso.

La prevalenza, nel mercato criminale sardo, del business legato alla droga non impedisce di cogliere concreti e specifiche evidenze comprovanti l'operatività, nell'isola, di gruppi criminali di tipo mafioso, i cui interessi si vanno nel tempo sempre più radicando e saldando con quelli gestiti da gruppi locali.

Primo indice: dalle attività investigative nel settore del narcotraffico è stato possibile rilevare segni preoccupanti della presenza della criminalità organizzata mafiosa, soprattutto di ndrangheta e camorra, nelle attività di approvvigionamento e spaccio dello stupefacente e nel reinvestimento dei relativi proventi illeciti in attività commerciali.

Secondo indice della presenza del crimine mafioso si coglie nella esecuzione di importanti provvedimenti di sequestro disposti nel periodo, in procedimenti penali iscritti per i reati di riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti, in particolare nel settore immobiliare e quello turistico alberghiero.

Terzo indice: fenomeni d'infiltrazioni del crimine organizzato di tipo mafioso sono stati registrati nel settore degli appalti pubblici, soprattutto per quanto concerne l'illecito condizionamento nella fase di aggiudicazione delle gare di appalto, da parte d'impresе provenienti da altre regioni d'Italia a forte densità mafiosa.

D) I traffici illeciti in materia di rifiuti e altri reati spia del crimine organizzato.

Si conferma l'incremento del numero delle indagini relative al delitto di cui all'art. 260 del D.L.vo 3.4.2006 n. 152, sia per quelle di rilievo squisitamente regionale che per quelle caratterizzate da forti legami con soggetti della penisola, in particolare della Campania, con possibili (seppure allo stato non ancora accertati), legami con la criminalità organizzata di stampo camorristico.

Diversi filoni d'indagine stanno pervenendo poi a conclusione nel settore dell'investimento nelle energie rinnovabili, attività che richiedono un capitale talmente elevato da escludere, per un verso, l'imprenditoria locale e, per altro verso, da richiamare fonti finanziarie provenienti da circuiti illegali.

Nel periodo in esame la criminalità organizzata in Sardegna è operante soprattutto nel settore del traffico di stupefacenti, mentre in misura marginale negli altri traffici illeciti.

I quantitativi di stupefacente sequestrati crescono in modo esponenziale. Come emerge in diversi procedimenti, le piantagioni sequestrate negli ultimi anni dimostrano (avuto riguardo alle dimensioni, alla capacità produttiva, ai presidi messi in campo per garantirne la sicurezza) che l'attività si è trasformata in business e che, in assenza di un efficace controllo del territorio, l'intero ciclo (dalla produzione al commercio) è destinato a essere gestita dalla criminalità organizzata.

L'arresto dei corrieri ha ormai ritmi fino a pochi anni fa inusuali. Tutto questo se dimostra, per un verso, che l'azione delle forze di polizia è efficace, per altro, giustifica un forte allarme sulla estensione del mercato del narcotraffico nell'isola sarda, in cui è sempre più forte il ruolo di gruppi criminali stranieri.

Quest'ultimo dato non costituisce una novità, poichè le presenze di personaggi stranieri (albanesi, spagnoli, nigeriani, rumeni, colombiani) sono state registrate anche in passato, con il ruolo di fornitori diretti di compagini criminose che organizzano lo spaccio sul territorio e che contano su elementi quasi esclusivamente locali. Tuttavia tali tipi di collegamenti con etnie straniere cominciano ad assumere connotati di stabilità strutturale e nuovi gruppi stranieri stanno emergendo.

Nel contesto delle indagini per il contrasto al fenomeno del traffico delle sostanze stupefacenti, sono emersi, in alcuni casi, legami della criminalità locale con le tradizionali consorterie di stampo mafioso (specie con esponenti di 'ndrangheta) operanti sul territorio nazionale.

Se dunque nel periodo in questione si conferma la non diretta operatività di organizzazioni tipicamente mafiose finalizzate al controllo del territorio, o comunque strutturate in forme gerarchiche simili alle mafie tradizionali, tuttavia risultano giudiziariamente acclarati, almeno per le fasi investigative, rapporti con altri gruppi criminali operanti in altre regioni (Calabria, Campania), chiaramente connotati per la loro mafiosità, che cominciano ad avere stabili relazioni di collaborazione criminale con gruppi criminali sardi., specie in materia di traffico di stupefacenti (oltre che di armi).

Indice dell'accertata infiltrazione di interessi mafiosi nell'isola si rinviene nella recente esecuzione alcune misure cautelari reali su beni mobili ed immobili (strutture turistiche), costituenti provento di operazioni di riciclaggio e di reinvestimento di capitali di verosimile illecita provenienza, anche di ingente valore, ascrivibili a personaggi risultati legati a clan camorristici casertani.

Si segnalano, infine, come episodi sintomo di possibile infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico sociale della Sardegna l'ingresso in settori economici che nell'isola sono caratterizzati da alta remuneratività del capitale ovvero dipendono dai pubblici finanziamenti in settori nei quali la concorrenza è elemento di disturbo.

Si tratta, per esempio, delle fonti di energia rinnovabile ovvero degli appalti dei rifiuti solidi urbani o ancora dello smaltimento dei cadaveri dei suini affetti da peste suina e delle pecore colpite dalla c.d. blue tongue.

Per quanto riguarda l'investimento nelle energie rinnovabili diversi sono i filoni investigativi avviati, e meritoria è lo sforzo delle forze di P.G. coordinate dall'Ufficio Distrettuale, avuto riguardo al fatto che il capitale che si richiede per tali attività, non può che essere talmente elevato da escludere, per un verso, l'imprenditoria locale e, per altro verso, da richiamare fonti finanziarie provenienti da circuiti illegali.

Anche nel nuovo periodo non sembra diminuita l'incisività dei sodalizi di matrice straniera, risultati negli ultimi anni dediti prevalentemente alla tratta di esseri umani, specie per finalità di sfruttamento della prostituzione, emersa anche nel contesto di indagini per traffico di droga. Anche in relazioni a tali fenomeni criminali connotati dalla transnazionalità dei gruppi operanti, si richiede il miglioramento della risposta sanzionatoria anche attraverso l'attivazione degli opportuni meccanismi di cooperazione internazionale e lo sviluppo di sinergie investigative con i altri paesi interessati al transito ed allo sfruttamento finale.

Si conferma l'incremento del numero delle indagini relative al delitto di cui all'art. 260 D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, dal 2010 di competenza delle D.D.A.), in alcuni casi di rilievo squisitamente regionale, in altri caratterizzate da forti legami con soggetti della Penisola.

Relativamente al ritiro dei rifiuti solidi urbani quale è praticato nei piccoli centri, essendo l'investimento accessibile anche agli imprenditori locali, si generano fenomeni di concorrenza risolti talvolta con la violenza e con l'impiego di forme di intimidazione finalizzate a condizionare i comportamenti gestionali, con forme pericolose e sotterranee di controllo degli appalti pubblici.

L'azione di prevenzione e le altre iniziative per il contrasto alla formazione dei patrimoni illeciti.

Si rafforza l'azione dell'Ufficio distrettuale sardo nel settore delle misure di prevenzione e di contrasto patrimoniale, grazie all'orientamento seguito dagli inquirenti di accompagnare le indagini in tema di criminalità organizzata, sempre, ad accertamenti patrimoniali, quanto meno relativamente alla posizione degli indagati collocati al vertice delle organizzazioni.

L'esigenza di mettere a disposizione di tutte le forze di polizia le necessarie informazioni ha consigliato di convogliare in un'unica banca dati tutti i rilevamenti effettuati nel territorio in modo da individuare i reali proprietari. Anche la Direzione Nazionale sta contribuendo agli accertamenti in corso con propri input investigativi.

Altra tipologia di reato praticata è la rapina². Le rapine in Sardegna sono meno frequenti che in altre regioni italiane (se consideriamo il tasso di rapine per 100.000 abitanti). Trattasi comunque di un universo variegato di forme criminali, differenziate per entità del danno (individuale e collettivo), per gravità dell'atto di violenza, per tipologie di autori e di vittime (persona fisica e persona giuridica), per capacità (e volontà) organizzativa, e così via. Si distingue tra "atti predatori" (dall'Istat definiti "altre rapine") e "rapine pianificate" (a banche, uffici postali, gioiellerie, portavalori...).

È opportuno chiarire che quando si parla di attentati non si fa riferimento a quei delitti che il codice penale qualifica come tali; usando il termine attentato in senso atecnico, intendiamo parlare di quegli atti criminali violenti finalizzati a recar danno o offesa a persone o cose al fine di intimidazione. Tali atti possono essere ricondotti, a seconda dei casi, a diverse fattispecie di reato. Se l'incidenza delle rapine sembra non costituire ragione di allarme sociale, perché si colloca costantemente ed esplicitamente al di sotto della media nazionale, lo stesso non si può affermare per gli attentati. La Sardegna, a partire dalla seconda metà degli anni '80 e dopo una breve pausa, nell'ultimo decennio si è collocata nettamente e stabilmente ai primi posti, al di sopra della media nazionale. Si ha la necessità di sottolineare, però, l'estrema difficoltà nell'individuare questo atto criminale perché per definire un'intimidazione e/o un danneggiamento come attentato sono necessarie indagini giudiziarie più che indagini sociologiche; e ancora, perché continua ad essere troppo elevata la percentuale di attentati compiuti da ignoti, e ciò impedisce di individuare motivazioni, dinamiche, legami tra vittima e autore; infine, perché su questo tipo di atti criminali c'è una scarsa disponibilità delle comunità in cui avvengono a farsi

² Fonte: La criminalità in Sardegna – PRIMO RAPPORTO DI RICERCA -----Fenomeni di criminalità in Sardegna ----di Antonietta Mazzette.

'coscienza civile', quasi sicuramente per paura di ritorsioni. Nel panorama della criminalità, l'attentato è stato definito 'una novità' dagli studiosi del fenomeno e dai giornalisti in relazione sia alle aree colpite sia alle tipologie di vittime: «appare chiaro che il livello al quale più appare la "novità" delle manifestazioni criminali delle zone interessate è quello del rapporto tra amministratori locali (nel termine sono compresi i sindaci, assessori comunali, tecnici comunali, dirigenti locali di partito: e anche ex sindaci ed ex assessori) e privati cittadini» (BRIGAGLIA 2004: 231). Il che non significa che in questa prima fase i privati siano stati esentati da tale tipo di violenza, ma, come ebbe modo di scrivere Brigaglia (Ibidem), gli attentati agli amministratori hanno suscitato (e, a nostro avviso, continuano a suscitare) più clamore. A questo elemento aggiungiamo la dilatazione del fenomeno verso aree urbano-costiere.

Conclusioni Ci sono forme di criminalità che sono per così dire fisiologiche ma ce ne sono delle altre che sono strettamente collegate ai singoli territori e che rinviano all'idea che nell'Isola ci siano delle aree 'a rischio' di criminalità. Con ciò non riesumiamo vecchi approcci fondati sull'idea che vi siano 'aree delinquenziali', perché si tratta comunque di fatti circoscritti a singoli soggetti, per lo più giovani e con un inadeguato bagaglio culturale. Ma non va neanche sottaciuto il fatto che questi soggetti si collochino prevalentemente proprio in quell'area dove appaiono maggiori i fattori di squilibrio economico e sociale.

In sintesi si evidenziano i seguenti elementi:

- 1 - non sono emersi fenomeni di criminalità organizzata di tipo mafioso, così come era stato ipotizzato nel costruire il percorso dell'indagine, semmai si presentano delle metodologie d'azione che sono simili a quelle praticate dalla criminalità organizzata;
- 2 - anche in relazione ad ogni singolo reato preso in considerazione, vi è una diversità di tipologie che va sempre contestualizzata socialmente e dal punto di vista territoriale;
- 3 - il che ci porta a parlare di diversi aspetti di criminalità che possono collocarsi anche dentro lo stesso ambito;
- 4 - non è stato rilevato un rapporto di consequenzialità tra malessere sociale e criminalità. Soprattutto per i reati che costituiscono ragione di 'allarme sociale', quali gli attentati, che si verificano tanto in ambiti dove c'è un diffuso benessere economico, quanto in ambiti tradizionalmente marginali dal punto di vista dello sviluppo economico.

Da tutti questi elementi emerge il fatto che perdono di valore concettualmente vecchie forme di criminalità: anzitutto gli omicidi per vendetta. E' stato rilevato che, dove il processo di modernizzazione ha trovato più ostacoli (e ciò non per ragioni culturali, ma per cause di tipo strutturale) è sopravvissuto l'involucro dei legami sociali tradizionali (la forma) ma non i contenuti economici su cui poggiava quella forma. È dentro questo passaggio che vanno collocati comportamenti e stili di vita violenti e indifferenti al rispetto delle regole.

Ma i problemi della criminalità in Sardegna non possono essere affrontati solo come un fatto di ordine pubblico. Sono necessarie mirate politiche di sviluppo economico e di coesione sociale perché senza interventi che finalmente sanino gli squilibri esistenti in Sardegna, difficilmente l'Isola complessivamente intesa potrà uscire dalla sua secolare marginalità, che ora è anche europea.

Da ultimo occorre evidenziare il fenomeno dello sbarco dei migranti che sta destando particolare preoccupazione fra gli abitanti per il propagarsi del rischio di eventuali fenomeni delittuosi.

b) Il contesto interno

Il Comune di Carbonia articola l'organizzazione burocratica in una Segreteria Generale, retta dal Segretario dell'Ente; in Servizi retti dai dirigenti; Unità di staff.

Attualmente i servizi sono:

- Il Primo Servizio "Affari generali, personale, demografici, turismo, politiche cultura e spettacolo", compresi gli uffici di staff
- il Servizio Secondo "Servizi tecnici, urbanistici, lavori pubblici, impianti tecnologici";
- il Terzo Servizio "Affari finanziari, contabili e delle attività produttive";
- Il Quarto Servizio "Servizi al cittadino, appalti e contratti, politiche della casa, patrimonio ed espropriazioni";
- Il Quinto Servizio "Ambiente";
- Il Servizio di Polizia Locale.

Occorre evidenziare che al 31/12/2016 il dirigente del 5° servizio è stato posto in quiescenza a far data dal 1° giugno 2016 e che il dirigente del 4° è collocato in comando c/o altro ente, per cui i due servizi sono retti provvisoriamente ad interim rispettivamente dal dirigente del 2° servizio e dal dirigente del 1° servizio.

La struttura organizzativa dell'Ente è pertanto la seguente:

Situazione al 31 dicembre 2016

1° Servizio che si articola nei settori Affari Generali, Demografici, del Personale e Circoscrizioni

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
AFFARI GENERALI	Dr. Giorgio Desogus
DEMOGRAFICI	
PERSONALE	
CIRCOSCRIZIONI	

TURISMO CULTURA E SPETTACOLO	
------------------------------	--

2° Servizio che si articola nei settori Urbanistica, Lavori Pubblici, Servizi Tecnologici e Tutela del Paesaggio

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
	Ing. Giampaolo Porcedda
URBANISTICA	
LAVORI PUBBLICI	
SERVIZI TECNOLOGICI	
TUTELA DEL PAESAGGIO	

3° Servizio che si articola nei settori Contabilità, Tributi e Attività Produttive

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
	D.ssa Maria Cristina Pillola
CONTABILITA'	
TRIBUTI	
ATTIVITA' PRODUTTIVE	

4° Servizio che si articola nei settori Socio-Assistenziale, Pubblica Istruzione, Politiche della Casa, Patrimonio e Appalti e Contratti

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
	AD INTERIM Dr. Giorgio Desogus
SOCIO-ASSISTENZIALE	
PUBBLICA ISTRUZIONE	
POLITICHE DELLA CASA	
PATRIMONIO	
SPORT	
APPALTI E CONTRATTI	

5° Servizio che si articola nei settori Igiene Urbana e Tutela dell'Ambiente

SETTORE	DIRIGENTE RESPONSABILE
	AD INTERIM Ing. Giampaolo Porcedda
IGIENE URBANA	
TUTELA DELL'AMBIENTE	

Il **Corpo di Polizia Locale** retto da una posizione organizzativa si articola nei settori Polizia Stradale, Edilizia, Ambientale, Annonaria, Amministrativa e Centro Operativo e Investigativo

SETTORE	RESPONSABILE TITOLARE P.O. Brigadiere Dr. Andrea Usai
POLIZIA STRADALE	
POLIZIA EDILIZIA	
POLIZIA AMBIENTALE	
POLIZIA ANNONARIA	
CENTRO OPERATIVO E INVESTIGATIVO	

La dotazione organica, approvata con deliberazione della Giunta n. 95 del 26 giugno 2015 è la seguente:

TOTALE DOTAZIONE ORGANICA								
Servizio	Dirigente	D3	D1	C	B3	B1	A	Totale
Primo	1	8	8	19	10	10	8	64
Secondo	1	6	3	9	8	20	1	48
Terzo	1	3	6	13	8	2	2	35
Quarto	1	7	16	11	9	15	0	59
Quinto (Amb.)	1	2	2	2	1	7	0	15
Polizia	1	1	4	26	1	0	1	34
Staff	0	2	4	4	2	3	0	15
TOTALE	6	29	43	84	39	57	12	270

Questo, invece, è il personale in servizio al 31 dicembre 2016

TOTALE DIPENDENTI AL LAVORO								
Servizio	Dir	D3	D1	C	B3	B1	A	Totale
Primo	1	3	2	13	7	10	2	39
Secondo	1	5	2	6	4	3	1	22
Terzo	1	0	4	7	6	2	0	20
Quarto	1	2	10	7	4	6	0	30
Quinto	0	2	1	1	0	2	0	6
Polizia M.	0	0	2	19	1	0	1	22
Staff	0	0	3	1	0	1	0	5
TOTALE	4	12	24	54	22	24	4	144

Per una dettagliata analisi dell'organizzazione interna si rinvia all'ordinamento degli uffici e del lavoro approvato con deliberazione G.C. n. 105 del 01/06/2016

Supporto conoscitivo e operativo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, come previsto dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016, l'organo di indirizzo dispone «le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei» al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi non è al momento possibile, per carenza di risorse, la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Tuttavia, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi della Giunta Comunale che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici con l'istituzione di una Unità di Progetto ai sensi dell'art. 27 del Regolamento di Organizzazione degli Uffici e del Lavoro. A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT.

Gli obiettivi strategici perseguiti dall'Amministrazione saranno indicati nel Documento Unico di Programmazione in fase di elaborazione.

Il perseguimento degli obiettivi è inoltre disciplinato nel Piano delle Performance che è composto anche dall'Albero delle Performance e dal PEG elaborato in conformità all'art. 10 del D. Lgs n. 150 del 2009, delle deliberazioni e indicazioni dell'ANAC e delle Linee guida elaborate dall'ANCI. Il Piano tiene conto delle disposizioni previste dal D. Lgs 33/2013 e del D.Lgs 39/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016.

Nel Piano sono contenuti gli obiettivi che l'Amministrazione Comunale intende conseguire al fine di realizzare la propria Mission Istituzionale e che costituiranno il parametro per valutare la Performance Generale dell'Ente e dei Dirigenti. Sulla base degli obiettivi conseguiti e della scheda di valutazione individuale, infine, sarà possibile misurare la Performance di tutto il personale dipendente.

Per consentire una corretta misurazione dei risultati attesi, rispetto ai target e tramite l'utilizzo degli indicatori di risultato, con la Deliberazione di Giunta Municipale n. 233 del 28.12.2010, è stato approvato il Sistema di misurazione e valutazione della Performance che è parte importante del Ciclo delle Performance.

Il documento, che sintetizza la programmazione triennale dell'Ente e il Ciclo delle Performance, viene aggiornato annualmente.

I termini utilizzati rispondono all'esigenza della semplificazione del linguaggio amministrativo, con la scelta di parole semplici e di immediata comprensione per la maggior parte degli stakeholder (soggetti interessati all'attività amministrativa).

L'attività amministrativa è assoggettata ad un sistema di controlli interni preventivi e successivi. In particolare questi ultimi contribuiscono a verificare la legittimità e/o regolarità degli atti adottati (finora le determinazioni di impegno) andando pertanto a creare un sistema efficace di prevenzione della illegalità.

Si rinvia anche in questo caso al regolamento sui controlli interni approvato con deliberazione C.C. n. 4 del 28/01/2013 integrato con deliberazione C.C. n. 47 del 12/06/2015.

Dall'esame degli atti non sono emerse particolari criticità in termini di illegalità.

Tanto meno risultano presenti fenomeni di corruzione e di cattiva gestione rilevati da sentenze, segnalazioni qualificate di fenomeni di corruzione e di cattiva gestione, condanne penali di amministratori, dirigenti/responsabili e dipendenti, condanne per maturazione di responsabilità civile irrogate all'ente, procedimenti civili relativi alla maturazione di responsabilità civile dell'ente, condanne contabili di amministratori, dirigenti/responsabili e dipendenti.

Nel 2015 sono state irrogate due sanzioni disciplinari di sospensione dal servizio per alcuni giorni senza stipendio, non legate a procedimenti penali.

c) La mappatura delle aree di rischio

Il Piano individua come rilevanti, rispetto agli obiettivi proposti di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità, le aree di rischi, i rischi (minacce) e le contromisure esposti nelle tabelle di seguito allegate:

Le aree di rischio

AREE DI RISCHIO	
ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE	
1	Reclutamento
2	Progressioni di carriera
3	Conferimento di incarichi di collaborazione
AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	

1	Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3	Requisiti di qualificazione
4	Requisiti di aggiudicazione
5	Valutazione delle offerte
6	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7	Procedure negoziate
8	Affidamenti diretti
9	Revoca del bando
10	Redazione cronoprogramma
11	Varianti in corso di esecuzione del contratto
12	Subappalto
13	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO	
1	Autorizzazioni
2	Concessioni
3	Esecuzione dei contratti
4	Atti autoritativi
5	Registrazione e rilascio certificazioni
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO	
1	Erogazione di sovvenzioni, contributi e sussidi
2	Attività di controllo repressivo e sanzionatorio
3	Esecuzione dei contratti
4	Indennizzi, risarcimenti e rimborsi

5	Atti di pianificazione e regolazione
GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO	
1	Attività di accertamento/riscossione
2	Attività di controllo evasione
3	Concessioni di beni comunali
SMALTIMENTO DEI RIFIUTI	
1	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

2. Valutazione del rischio

La valutazione è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

Per semplificare l'analisi è stato redatto un registro dei rischi comprendente le ipotetiche minacce cui può andare incontro un processo/procedimento amministrativo. Naturalmente il registro è dinamico nel senso che può essere implementato in qualsiasi momento.

Nel capo relativo alle contromisure verrà descritto il percorso che occorre fare per rilevare il processo.

I RISCHI (minacce)	
1	Negligenza od omissione nella verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti
2	Inosservanza di regole procedurali a garanzia della trasparenza e imparzialità della selezione al fine di favorire soggetti particolari
3	Motivazione generica e tautologica in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per l'adozione di scelte discrezionali
4	Uso distorto e manipolato della discrezionalità, anche con riferimento a scelta di tipologie procedurali al fine di condizionare o favorire determinati risultati
5	Irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, ecc.
6	Previsione di requisiti "personalizzati" allo scopo di favorire candidati o soggetti particolari
7	Illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione – cessione indebita ai privati – violazione segreto d'ufficio
8	Omissione dei controlli di merito o a campione
9	Abuso di procedimenti proroga – rinnovo – revoca – variante
10	Quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati
11	Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione
12	Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti

13	Mancata e ingiustificata applicazione di multe o penalità
14	Mancata segnalazione accordi collusivi

2.1 Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio è stata svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- ✓ tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- ✓ applicando i criteri di cui all'Allegato 5 del PNA (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

B. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*). Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "*probabilità*" per "*impatto*".

B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "*probabilità*" sono i seguenti:

- ✓ **discrezionalità:** più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- ✓ **rilevanza esterna:** nessun valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- ✓ **complessità del processo:** se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (1, 3 e 5);
- ✓ **valore economico:** se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore 1, 3 e 5);
- ✓ **frazionabilità del processo:** se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori 1 e 5);
- ✓ **controlli:** (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la "*stima della probabilità*".

B2. Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine. I criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "*l'impatto*" di potenziali episodi di malaffare sono:

- ✓ **Impatto organizzativo:** tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "*l'impatto*" (fino al 20% del personale=1; fino al 40%=2; fino al 60%=3; fino all'80%=4; 100% del personale=5).
- ✓ **Impatto economico:** se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.
- ✓ **Impatto reputazionale:** se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
- ✓ **Impatto sull'immagine:** dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "*stima dell'impatto*".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "*ponderazione*". In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "*livello di rischio*".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "*classifica del livello di rischio*". Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

Per una questione di chiarezza espositiva e al fine di evidenziare graficamente gli esiti dell'attività di ponderazione nella relativa colonna delle tabelle di gestione del rischio, si è scelto di graduare i livelli di rischio emersi per ciascun processo, anche mediante colorazione, come indicato nel seguente prospetto:

VALORE PONDERATO DEL LIVELLO DI RISCHIO	CLASSIFICAZIONE DEL RISCHIO CON RELATIVO COLORE ASSOCIATO
Intervallo da 1 a 4,99	BASSO
Intervallo da 5 a 9,00	MEDIO
Intervallo da 9,10 a 25	ALTO

AREE DI RISCHIO	PROCESSI	Servizi/Uffici interessati al processo	Valutazione media Probabilità	Valutazione media Impatto	Valutazione Rischio
EROGAZIONE SOVVENZIONI, CONTRIBUTI SUSSIDI	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, nonché di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	Servizi sociali; Pubblica istruzione; Servizio cultura, sport, spettacolo; Attività Produttive; Patrimonio	3,67	1,75	6,42
	Contributi e/o sussidi, sovvenzioni ad personam nei servizi sociali		3,67	1,75	6,42
AUTORIZZAZIONI	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali abilitazioni, approvazioni, nulla osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire	Tutti i servizi con particolare riferimento al settore Edilizia Privata	2,50	2,00	5,00

	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (DIA)		3,00	1,75	5,25
	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive di autorizzazioni (DUAP)		3,16	1,50	4,74
CONCESSIONI	Provvedimenti di tipo concessorio (aree e immobili pubblici)	Attività Produttive, Polizia Locale, Patrimonio	4,33	2,00	8,67
	Imparzialità della selezione		4,33	2,00	8,67
	Quantificazione degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati		4,16	1,25	5,20

 ATTIVITA' DI CONTROLLO REPRESSIVO E SANZIONATORIO	Provvedimenti repressivi (chiusure, sospensioni, riduzioni di orari, ecc.)	Tutti i servizi con particolare riferimento alla Polizia Locale, Urbanistica, Ambiente, Attività Produttive	3,50	2,25	7,87
	Verifiche dichiarazioni e segnalazioni, sopralluoghi e redazione relativi verbali.		4,66	2,00	9,32
	Quantificazione degli oneri economici a carico dei privati per effetto dell'irrogazione di sanzioni Mancata e ingiustificata applicazione di multe o penalità		4,33	1,75	7,57
PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Tutti i servizi	4,33	2,00	8,66
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento		3,67	2,25	8,25

	Requisiti di qualificazione		4,33	2,25	9,74
	Requisiti di aggiudicazione		3,67	1,50	5,50
PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE	Valutazione delle offerte con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Tutti i servizi	4,33	2,00	8,67
	Anomalia delle offerte		4,33	2,50	10,82

	Procedure negoziate		4,00	2,00	8,00
	Affidamenti diretti		4,33	2,50	10,82
	Revoca del bando	Tutti i servizi	2,50	2,00	5,00
	Redazione del cronoprogramma		3,66	1,50	5,49
	Utilizzo rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali		3,00	1,75	5,25

	Subappalto		3,16	1,75	5,53
	Varianti in corso di esecuzione del contratto		4,00	5,00	20,00
ESECUZIONE DEI CONTRATTI	Quantificazione dei tempi di realizzazione	Tutti i servizi	4,33	2,50	10,82
	Quantificazione dei costi di realizzazione		3,42	1,75	6,42
	Mancata e ingiustificata applicazione di penali		4,00	1,25	5,00

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI INCARICHI	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Tutti i servizi	4,33	2,00	8,66
	Conferimento di incarichi di collaborazione, studio e ricerca		4,33	2,50	10,82
ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE	Reclutamento a tempo determinato e indeterminato (predisposizione bandi, ammissione/esclusione)	Settore Personale	3,50	1,75	6,12
	Progressione di carriera		1,50	2,50	3,75
	Conferimento di incarichi di collaborazione		3,50	1,75	6,12

ATTI AUTORITATIVI	Ordinanze	Tutti i settori	2,33	2,00	4,66
INDENNIZZI, RISARCIMENTI E RIMBORSI	Controlli di merito o a campione	Tutti i settori	4,33	1,50	6,49
	Quantificazione degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati		4,33	2,25	9,74
	Quantificazione delle somme dovute dall'Amministrazione		3,67	2,25	8,25

REGISTRAZIONE E RILASCIO CERTIFICAZIONI	Quantificazione delle somme dovute a carico di privati	Tutti gli uffici con particolare riferimento all'anagrafe e allo stato civile	3,67	1,25	4,59
ATTI DI PIANIFICAZIONE E REGOLAZIONE	Verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti	Urbanistica	3,83	2,00	7,67
GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO	Attività di accertamento/riscossione Attività di controllo evasione fiscale La spesa per acquisto beni e prestazioni di servizi Concessioni di beni comunali	Tributi Tutti gli uffici competenti	3,67	2,25	8,25

SMALTIMENTO RIFIUTI	Controlli ispezioni e verifiche	Ufficio Ambiente	4,33	2,50	10,82
---------------------	---------------------------------	------------------	------	------	-------

3. Il trattamento del rischio

Il trattamento consiste nel procedimento "per modificare il rischio". In concreto, individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Nell'allegato A) sono riportate le contromisure che si ritiene possano essere adottate sia a livello centralizzato trasversale a più servizi/settori, sia a livello decentrato di singolo servizio/settore.

Si ricorda che il PTPC contiene e prevede l'implementazione di misure di carattere trasversale, come:

- ✓ la trasparenza, che di norma costituisce oggetto del PTTI quale "sezione" del PTPC. Gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori;
- ✓ l'informatizzazione dei processi consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- ✓ l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e 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;
- ✓ il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Ai fini della misura "trasparenza" si rammenta che il relativo piano costituisce allegato al presente sotto la **lettera B)** per farne parte integrante e sostanziale.

Con tale quadro si fornisce un riferimento interpretativo e un insieme di azioni obbligatorie valide in generale per tutti i processi e le attività, di facile lettura sia per la struttura organizzativa che per i portatori di interesse (stakeholders) e i cittadini.

L'individuazione delle contromisure indicate per ciascuna area di rischio potrà essere, ove necessario, modificata in relazione ai singoli processi, analiticamente dettagliati negli elaborati di "secondo livello".

Ovviamente l'indicazione della contromisura rispetto al rischio ha la funzione di evidenziare l'azione di contrasto da implementare, caratterizzata da una maggiore efficacia e pertinenza, fermo restando che tutte le altre azioni (controlli, formazione, trasparenza, ecc.) oltre ad essere in gran parte obbligatorie, costituiscono il quadro indispensabile di un'efficace strategia anticorruzione.

Il quadro generale è riportato nella tabella allegata sotto la lettera A).

4. Identificazione (Registro) delle contromisure

CONTROMISURE CENTRALIZZATE	
1	Rendere pubblici tutti i contributi erogati con identificazione del beneficiario, nel rispetto delle regole della tutela della riservatezza
2	Introduzione di sistemi di rotazione del personale addetto alle aree soggette a maggior rischio di corruzione – Piano della Rotazione
3	Adozione del Codice di Comportamento di Ente e misure di diffusione e implementazione
4	Adozione di misure per l'attuazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi
5	Adozione di attività formative per il personale con attenzione prioritaria per coloro che operano nelle aree maggiormente a rischio
6	Sviluppare un sistema informatico che non consenta modifiche non giustificate in materia di procedimenti e provvedimenti dirigenziali

7	Adeguamento norme regolamentari con introduzione di misure a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti
8	Controllo di regolarità e monitoraggio sul rispetto dei regolamenti e procedure
9	Rendere pubblici tutti gli incarichi conferiti internamente o esternamente affidati dall'Ente
10	Pubblicazione di tutte le Determinazioni Dirigenziali

CONTROMISURE DECENTRATE	
1	Dichiarazione di inesistenza cause di incompatibilità per la partecipazione la commissioni di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi e a commissioni di concorso pubblico
2	Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate
3	Adozione misure di adeguata pubblicizzazione della possibilità di accesso alle opportunità pubbliche e dei relativi criteri di scelta
4	Attuazione Piano della Trasparenza
5	Adozione di forme aggiuntive di pubblicazione delle principali informazioni in materia di appalti di lavoro, servizi e forniture
6	Misure di verifica del rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi
7	Predisporre atti adeguatamente motivati e di chiara, puntuale e sintetica formulazione
8	Monitoraggio e controllo dei tempi dei procedimenti su istanza di parte e del rispetto del criterio cronologico
9	Rendere pubbliche le informazioni sui costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e/o dei servizi erogati
10	Adozione di adeguati criteri di scelta del contraente negli affidamenti di lavori, servizi, forniture, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
11	Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445/2000 (artt. 71 e 72 del D.P.R. n. 445 del 2000)
12	Predisposizione di convenzioni tipo e disciplinari per l'attivazione di interventi urbanistico/edilizi e opere a carico di privati
13	Determinazione in via generale dei criteri per la determinazione dei vantaggi di natura edilizia/urbanistica a favore di privati
14	Ampliamento dei livelli di pubblicità e trasparenza attraverso strumenti di partecipazione preventiva

5. La programmazione delle misure e le azioni di prevenzione della corruzione

Le contromisure individuate sono prevalentemente riconducibili (e ne costituiscono anche traduzione operativa) ad alcune categorie di azioni di contrasto che si andranno di seguito ad analizzare. Molte di queste sono conseguenti a specifici obblighi normativi. L'indicazione di più specifiche attività da applicare in relazione ai singoli processi è contenuta nella scheda **allegato A)**.

A tal fine le azioni di prevenzione della corruzione che si intende porre in essere nel triennio 2017/2019 riguardano:

- I controlli
- La trasparenza
- La formazione
- Il codice di comportamento
- La rotazione del personale (ove possibile)
- La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)
- L'incompatibilità e l'inconferibilità di incarichi – obblighi di astensione – incarichi extra ufficio
- I procedimenti disciplinari e penali
- I protocolli di legalità per gli affidamenti
- Le attività successive alla cessazione dal servizio (PANTOUFLAGE - REVOLVING DOORS).
- Sezione speciale contratti pubblici

5.1 I controlli successivi di regolarità amministrativa (riferimento contromisura centralizzata 8)

Con tale contromisura si intende proseguire con l'attività di controllo successivo degli atti adottati dai dirigenti e/o posizioni organizzative del Comune.

Si ricorda che in base al regolamento approvato il controllo successivo di regolarità amministrativa viene svolto sotto la direzione del segretario generale. I controlli devono garantire effettività, efficacia ed essere svolti con modalità che comportino limitato aggravio burocratico.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: nel 2017 si intende procedere con il controllo delle determinazioni di impegno di spesa che ineriscono alle aree a rischio come sopra meglio individuate. La selezione degli atti da sottoporre a controllo verrà svolta, con tecniche di campionamento, anche di tipo informatico. L'attività svolta sotto la direzione del segretario generale, in ogni caso, dovrà garantire:

- ✓ che vengano sottoposti a verifica atti amministrativi relativi a tutti i servizi organizzativi in cui è suddivisa l'operatività dell'Ente;
- ✓ la verifica della regolarità degli atti amministrativi, da intendersi come rispetto dei tempi, completezza dell'istruttoria, adeguatezza e correttezza del provvedimento conclusivo;
- ✓ la verifica del rispetto della normativa vigente, delle circolari e degli atti di indirizzo emanati dall'Ente.

SOGGETTI RESPONSABILI: responsabile dei controlli interni.

TEMPISTICA: entro il mese di febbraio, il segretario generale, sentiti i dirigenti, stabilisce un piano annuale dell'attività di controllo prevedendo la tipologia di atti, i criteri di selezione ed ogni altra informazione circa le modalità di controllo.

I controlli potranno avere una cadenza variabile fino a tre mesi, fatti salvi i casi specificamente segnalati. Il segretario generale descrive in apposita relazione da redigersi con cadenza almeno annuale il numero degli atti esaminati, i rilievi sollevati ed il loro esito. La relazione si conclude con un giudizio sugli atti amministrativi prodotti da ciascun servizio organizzativo dell'Ente.

INDICATORI: numero degli atti risultati viziati rispetto al numero degli atti controllati distinto per servizio.

5.2 Adempimenti relativi alla trasparenza (riferimento contromisura decentrata 4)

La normativa anticorruzione (Legge 190/2012) e l'aggiornamento al P.N.A. 2016 individuano nel rafforzamento della trasparenza uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni sull'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera m) della Costituzione ed è assicurata attraverso la pubblicazione nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi. Le informazioni pubblicate devono essere facilmente accessibili, complete e agevolmente consultabili, pur nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

La trasparenza, attraverso la pubblicizzazione di informazioni concernenti l'attività della pubblica amministrazione, consente la conoscenza dell'operato degli enti pubblici in termini di obiettivi prefissati, risultati raggiunti, modalità gestionali utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi e relativi costi sostenuti.

Consente pertanto l'esercizio del c.d. "controllo sociale" che viene visto dal legislatore della L. 190/2012 come necessario prerequisite per evitare fenomeni corruttivi o comunque genericamente episodi di devianza rispetto al principio del buon andamento e della corretta gestione.

A fronte della rimodulazione della trasparenza on line obbligatoria, l'art. 6, nel novellare l'art. 5 del d.lgs. 33/2013, ha disciplinato anche un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

In particolare, l'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale (accesso civico “semplice”);

b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico “generalizzato”).

AZIONI DA INTRAPRENDERE: monitoraggio sulla comunicazione e pubblicazione dei dati rientranti nella tabella allegata sotto la lettera B) a cui si rimanda.

SOGGETTI RESPONSABILI: responsabile per la trasparenza, i dirigenti.

TEMPISTICA: vedi tabella allegata al piano trasparenza.

INDICATORI: percentuale di atti pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente rispetto al dettato normativo.

5.3 La formazione (riferimento contromisura centralizzata 5)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, avvalendosi del supporto dell'ufficio competente e sentiti i dirigenti che operano nelle strutture più soggette a rischio corruzione, predispone il “Piano annuale di formazione”, prevedendo, per quanto riguarda la lotta alla corruzione, due livelli di formazione:

- **un livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti, riguardante l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale); si prevedono a tal fine in particolare, interventi formativi sui seguenti argomenti: il codice di comportamento, il piano della trasparenza, la corretta stesura degli atti amministrativi; le procedure relative a: gare d'appalto, contratti, affidamento incarichi; le “buone prassi” in relazione al “front office”; il piano anticorruzione in genere;

- **un livello specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio, con riferimento alle politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Gli incontri saranno finalizzati ad esaminare, anche attraverso l'esame di casi pratici, le principali problematiche riscontrate nel corso dello svolgimento delle attività.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: per quanto riguarda in particolare la “formazione generalizzata” si procederà tenendo conto dell'importante contributo che può essere dato dal personale interno all'amministrazione.

SOGGETTI RESPONSABILI: responsabile anticorruzione.

TERMINE: il piano della formazione, sarà approvato dalla Giunta Comunale su proposta del Segretario Generale, Responsabile della Prevenzione della Corruzione, sentiti i Dirigenti, non appena verranno stanziati le risorse necessarie nel bilancio dell'ente.

INDICATORI: per la formazione di livello generale il numero dei dipendenti formati rispetto al totale; per il livello specifico il numero dei dipendenti formati rispetto al numero dei dipendenti potenziali.

5.4 Il codice di comportamento (riferimento contromisura centralizzata 3)

Ai sensi dell'art. 54, commi 1 e 2 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 è stato emanato il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

Si tratta di un atto di natura regolamentare che il Governo ha definito sulla base delle citate disposizioni legislative, introdotte nel corpo del D. Lgs. n. 165/2001 dalla Legge n. 190/2012, con la finalità “di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”.

Il Codice nazionale contiene una serie di regole di comportamento, in alcuni casi formulate in termini generali, in altri – e ciò con particolare riferimento alle fattispecie in cui è più rilevante il rischio di fenomeni di significativa devianza rispetto al corretto perseguimento dell'interesse pubblico o addirittura di natura corruttiva – contenenti indicazioni piuttosto puntuali degli obblighi di comportamento per i dipendenti pubblici e dei correlativi divieti. A tal proposito si deve osservare che per espressa previsione di legge il Codice dedica una specifica ed articolata disposizione ai doveri dei dirigenti.

In adempimento del dettato comma 5 dell'art. 54 sopra citato, il Comune di Carbonia ha proceduto a definire un proprio Codice di comportamento che “integra e specifica” le disposizioni del Codice nazionale in coerenza con le linee Guida in materia di codici di comportamento delle Pubbliche amministrazioni adottate da ANAC mediante deliberazione 24 ottobre 2013, n. 75.

Tale Codice è stato adottato dall'Ente con deliberazione G.C. n. 12 del 31/01/2014.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: per la sua applicazione si fa integrale rinvio allo stesso segnalando, da ultimo, che la violazione degli obblighi di comportamento contenuti nel Codice, ivi compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare a carico di dipendenti e dirigenti.

SOGGETTI RESPONSABILI: dirigenti, dipendenti e collaboratori del Comune per l'osservanza; dirigente settore personale, responsabile anticorruzione e responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari per le attività di competenza previste dalla legge e dal codice di comportamento.

TERMINE: decorrenza immediata – intero triennio.

INDICATORI: numero delle violazioni accertate rispetto alla tipologia di situazione (es.: accettazione di regali, incarichi non autorizzati, ecc.).

5.5 I sistemi di rotazione del personale (riferimento contromisura centralizzata 2)

La rotazione del personale addetto alle aree di maggior rischio costituisce una contromisura obbligatoriamente prevista dalle disposizioni di legge.

Essa peraltro si presenta tra quelle di maggior difficoltà attuativa anche negli enti delle dimensioni del Comune di Carbonia, in quanto le esigenze di superare incrostazioni dovute ad una lunga permanenza in funzioni ed attività più esposte si scontrano con altre non certamente da sottovalutare. Le professionalità, in specie dirigenziali, sono in numero limitato e quindi non facilmente sostituibili; inoltre le esigenze di continuità ed efficace svolgimento dei servizi possono soffrire di cambiamenti di funzionari che hanno maturato un'esperienza significativa che rende sicuramente più fluido l'esercizio delle attività.

Sui criteri di rotazione declinati nel PTPC le amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, ciò al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazioni e proposte. Ciò non comporta l'apertura di una fase di negoziazione in materia.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: in un contesto così delineato, le operazioni di rotazione potranno essere svolte riducendo al minimo gli eventuali impatti negativi.

- **Dirigenti:** nei servizi con livello di rischio alto, rotazione con cadenza non superiore a 3 anni dall'accertamento tenendo conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni da svolgere in modo da salvaguardare il buon andamento e la continuità della gestione amministrativa, fatte salve le misure più gravi. Per attenuare i rischi di corruzione l'ente è impegnato, per le attività per cui non si dà corso all'applicazione del principio della rotazione dei dirigenti, a dare corso alle seguenti misure aggiuntive di prevenzione: intensificazione delle forme di controllo interno, verifica maggiore della assenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità, verifica maggiore della assenza di rapporti di parentela o cointeressenza tra coloro che hanno adottato i provvedimenti ed i destinatari, affiancamento di altri funzionari, verifica maggiore del rispetto dell'ordine cronologico di trattazione delle pratiche e dei tempi di conclusione dei procedimenti.
- **Dipendenti:** rotazione con cadenza non inferiore a tre anni degli altri dipendenti nei servizi particolarmente esposti al rischio di fenomeni di corruzione, fatte salve le misure più gravi. La rotazione sarà disposta con atto del dirigente se la rotazione interverrà tra uffici e/o servizi dello stesso Servizio, del Segretario Generale se la rotazione interverrà tra uffici appartenenti a diversi Servizi, sentiti i dirigenti interessati. Nel caso in cui il dirigente dimostri l'impossibilità di dare corso all'applicazione del principio della rotazione e, nelle more della ricerca di soluzioni idonee, il dipendente può continuare ad essere utilizzato per un breve periodo nella stessa attività senza rispettare il principio della rotazione. Tale decisione è assunta dal responsabile per la prevenzione della corruzione su proposta del dirigente del settore in cui si svolge tale attività.

In ogni caso, la rotazione dovrà necessariamente tenere conto dell'esigenza di non creare disfunzioni nell'organizzazione, pertanto dovrà avvenire, in seguito a valutazione del Segretario Generale e/o del Dirigente, applicando criteri di gradualità e tenendo conto delle caratteristiche ed attitudini dei dirigenti e dei dipendenti.

Resta salvo l'istituto della mobilità intersettoriale per altri fini e la facoltà dell'amministrazione con appositi atti organizzativi stabilire i criteri per promuovere la rotazione ordinaria del personale dirigenziale e dei titolari di posizione organizzativa.

Come già detto, si inoltre dà corso alla rotazione straordinaria dei dirigenti (ovvero dei responsabili) e dei dipendenti nel caso in cui siano avviati nei loro confronti procedimenti disciplinari e/o penali per fatti che siano ascrivibili a fatti corruttivi.

SOGGETTI RESPONSABILI: dirigenti, responsabile anticorruzione.

TERMINE: nel triennio fatta salva la necessità di interventi tempestivi.

INDICATORI: efficacia qualitativa, ossia verifica in concreto se l'evento rischioso è favorito dal fatto che un determinato incarico è ricoperto per un tempo prolungato sempre dal medesimo soggetto – ad esempio numero di affidamenti dati allo stesso progettista e/o consulente rispetto al numero complessivo di affidamenti.

5.6 Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

Il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA – Allegato 1 paragrafo B.12 sono accordate al whistleblower le seguenti misure di tutela:

1. la tutela dell'anonimato;
2. il divieto di discriminazione;
3. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).

La segnalazione deve essere fatta per iscritto datata e sottoscritta.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

La tutela dell'anonimato: la ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La segnalazione deve avvenire in forma scritta debitamente firmata sottoscritta dall'esponente indirizzata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione che provvede ad avviare il procedimento di verifica e ad adottare gli atti consequenziali.

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione mediante segnalazione scritta debitamente firmata.

Il Responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto alla Commissione di disciplina per l'avvio del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

Sottrazione al diritto di accesso il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della Legge n. 241 del 1990.

SOGGETTI RESPONSABILI: responsabile anticorruzione.

TERMINE: decorrenza immediata – intero triennio.

INDICATORI: numero delle segnalazioni presentate.

5.7 Incompatibilità e inconfiribilità di incarichi – obblighi di astensione – incarichi extra ufficio (riferimento contromisura decentrata 9)

La disciplina compiuta della presente contromisura è contenuta nel D.Lgs. n. 39/2013, nel D.Lgs. n. 165/2001 e nel Codice di Comportamento che definisce procedure e modalità per assicurare il rispetto degli obblighi di astensione.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: la presente contromisura è attuata con la richiesta di dichiarazioni da effettuarsi da parte di dirigenti in ordine all'insussistenza di cause di incompatibilità o inconfiribilità, nonché da parte di tutti i dipendenti per le eventuali cause di astensione. Si prevede un'attività di monitoraggio e verifica delle dichiarazioni rilasciate.

SOGGETTI RESPONSABILI: dirigenti di settore, i dipendenti e collaboratori.

TERMINE: intero triennio.

INDICATORI: numero dei casi accertati rispetto al numero delle rilevazioni effettuate.

5.8 Procedimenti disciplinari e penali

Si rende necessario indicare se nel corso dell'anno siano pervenute segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali legate ad eventi corruttivi, nonché siano stati avviati procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti e, in caso di risposta positiva, indicare se tali procedimenti hanno dato luogo a sanzioni. Inoltre si vuole evidenziare se sono stati avviati procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti; in tal caso si indica se i fatti penalmente rilevanti sono riconducibili a reati relativi a eventi corruttivi. In tale ultimo caso si provvederà ad indicare il numero di procedimenti per ciascuna tipologia distinto tra dirigenti e non dirigenti e se lo stesso procedimento può essere riconducibile a più reati (peculato – art. 314 c.p.; Concussione - art. 317 c.p.; Corruzione per l'esercizio della funzione - art. 318 c.p.; Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio – art. 319 c.p.; Corruzione in atti giudiziari –art. 319ter c.p.; induzione indebita a dare o promettere utilità – art. 319quater c.p.; Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio –art. 320 c.p.; Istigazione alla corruzione –art. 322 c.p.)

SOGGETTI RESPONSABILI: Responsabile anticorruzione.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: monitoraggio annuale.

TERMINE: decorrenza immediata – intero triennio

INDICATORI: numero dei procedimenti disciplinari e penali accertati rispetto al numero dei dipendenti.

5.9 Protocolli di legalità per gli affidamenti

L'amministrazione comunale ha aderito al protocollo d'intesa stipulato fra con l'ANCI Sardegna e Transparency International Italia finalizzato all'adozione e alla condivisione di un modello di patto di integrità da destinarsi, fra l'altro, al sistema delle autonomie locali.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: allegare fra gli atti di gara e al contratto il protocollo di integrità approvato.

SOGGETTI RESPONSABILI: dirigenti di settore e responsabile anticorruzione.

TERMINE: decorrenza immediata – intero triennio.

INDICATORI: numero dei protocolli sottoscritti rispetto al numero dei contratti stipulati.

5.10 Attività successive alla cessazione dal servizio (PANTOUFLAGE - REVOLVING DOORS).

L'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs n. 165/2001 prevede che: "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

AZIONI DA INTRAPRENDERE: nelle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi prevedere obbligo di autocertificazione, da parte delle ditte interessate, circa il fatto di non avere stipulato rapporti di collaborazione/lavoro dipendente con i soggetti individuati con la precitata norma.

SOGGETTI RESPONSABILI: tutti i dipendenti e i dirigenti interessati alle procedure di affidamento di cui sopra.

TERMINE: decorrenza immediata – Intero triennio.

INDICATORI: numero dei casi accertati rispetto al numero dei contratti stipulati.

5.10 Smaltimento dei rifiuti

Si intende procedere al monitoraggio del servizio di igiene urbana.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: Verifica delle attività dell'appaltatore tramite:

- a) Verifica GPS;
- b) Report Contact Center;
- c) Ispezioni puntuali sul territorio.

SOGGETTI RESPONSABILI: Dirigente e dipendenti del servizio.

TERMINE: intero triennio.

INDICATORI: numero verifiche effettuate.

5.11 Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

Si intende procedere al monitoraggio delle entrate, delle spese e di concessione di beni.

AZIONI DA INTRAPRENDERE: Verifica delle attività svolte dagli uffici.

TERMINE: intero triennio.

SOGGETTI RESPONSABILI: Dirigente e dipendenti del servizio.

INDICATORI: numero di accertamenti, di impegni e di concessioni.

6. Approfondimento delle misure

a) Formazione degli atti

Per ciascuna tipologia di attività e procedimento a rischio dovrà essere redatta, a cura del responsabile del procedimento competente, una *check-list* delle relative fasi e dei passaggi procedurali, completa dei relativi riferimenti normativi (legislativi e regolamentari), dei tempi di conclusione del procedimento e di ogni altra indicazione utile a standardizzare e a tracciare l'iter amministrativo.

Ciascun responsabile del procedimento avrà cura di compilare e conservare agli atti apposita scheda di verifica del rispetto degli standard procedurali di cui alla predetta *check-list*.

Al fine di consentire la ricostruzione del processo formativo che ha indotto il Dirigente competente all'emanazione dell'atto è necessario che, in tutti i provvedimenti conclusivi, siano richiamati tutti gli atti prodotti, anche interni, che hanno portato alla decisione finale.

Per un riscontro sul buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, la motivazione dell'atto, elemento essenziale caratterizzante ogni atto amministrativo, deve essere espressa con chiarezza e completezza. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato le decisioni dell'amministrazione sulla base della istruttoria espletata.

Per consentire una agevole consultazione degli atti è opportuno l'uso di una sintassi di base evitando riferimenti (ad eccezione dei richiami normativi e regolamentari) che possano appesantire il testo o l'utilizzo di termini di non corrente uso.

Nelle procedure complesse (**concorsi pubblici, gare per affidamento di lavori, forniture e/o servizi**) è necessario che le attività che non si svolgono alla presenza del pubblico siano dettagliatamente descritte negli atti endoprocedimentali (sedute delle commissioni di concorso, sedute delle commissioni di gara ecc.) per consentire da parte di tutti un riscontro sull'operato conforme/non conforme a leggi o regolamenti da parte delle commissioni.

Nell'adozione dei provvedimenti ad istanza di parte ogni Dirigente sarà tenuto ad adottare un ordine cronologico. Eventuali deroghe dovranno essere adeguatamente motivate e comunicate tempestivamente al Responsabile dell'anticorruzione.

Si dovrà procedere, in relazione ai contratti in scadenza aventi per oggetto la fornitura di beni e servizi, alla indizione delle procedure di selezione secondo le modalità dettate dal D. Lgs. N. 163/2006 e s.m.i. **con congruo anticipo** rispetto alla scadenza al fine di consentire l'aggiudicazione del servizio o delle forniture in tempo utile.

In ogni caso dovrà essere garantito il rispetto delle norme sulla privacy sulla base delle linee dettate dal Garante .

b) Manutenzione beni mobili e immobili

Nell'ambito delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture mobili ed immobili di proprietà del Comune di Carbonia, occorre prevedere l'introduzione di schede in cui siano indicati nel dettaglio gli interventi di manutenzione effettuati.

Ugualmente anche ciascun automezzo comunale dovrà avere una scheda dalla quale sarà possibile individuare i chilometri percorsi, i rifornimenti di carburante effettuati, oltre alle indicazioni relativi agli interventi di manutenzione effettuati.

c) Procedure di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati

L'art. 12 della legge 241/1990 subordina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persona ed enti pubblici o privati, alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Ne consegue che l'elargizione economica che il Comune pone in essere nei riguardi di un soggetto terzo sia attuativa di un precedente atto formale dal quale si evincano le modalità procedurali di erogazione, i requisiti dei soggetti destinatari, nonché le modalità oggettive per l'attribuzione quantitativa del beneficio. In termini più concreti è necessario predeterminare oggettivamente "a chi dare, quanto dare e perché dare".

La discrezionalità dell'organo di governo si esaurisce nella determinazione dei criteri regolamentari ove sono incardinati i criteri di erogazione dei contributi che poi l'organo gestionale dovrà applicare alle concrete fattispecie, per cui si evincono chiaramente due corollari:

- Il Comune non può elargire una somma di denaro se prima non ha reso note le modalità procedurali ed i criteri attraverso cui la stessa verrà elargita.
- I contributi economici destinati ai soggetti in situazione di bisogno sono subordinati alla determinazione dell'ISEE.

La concessione di un contributo, come tutti i provvedimenti ampliativi in genere, specialmente trovanti copertura finanziaria in un assegnazione di somme nel piano esecutivo di gestione, ma anche solo previsti in bilancio negli appositi capitoli destinati alla contribuzione, rappresenta un provvedimento amministrativo a tutti gli effetti, come tale rientrante nella competenza esclusiva del dirigente.

L'erogazione dei contributi equivale ad una vera e propria procedura di evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale.

A ciò si aggiungono i c.d. contributi straordinari che il Comune è solito elargire discrezionalmente, spesso per il tramite di deliberazioni di giunta comunale, ai soggetti residenti nel proprio territorio.

Per tali ragioni, pur considerando corretto l'operato dell'ente che provvede alla concessione di contributi sulla base delle disposizioni regolamentari, appare opportuno che sia data massima pubblicità alle disposizioni stesse al fine di garantire il rispetto dei principi giurisprudenziali sopra riportati.

7. Coinvolgimento degli attori interni

I Dirigenti e/o Titolari di Posizioni Organizzative

I dirigenti e/o titolari di posizione organizzativa provvedono al monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e alla tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio e delle azioni espletate sono resi disponibili nel sito web istituzionale del Comune.

Essi informano tempestivamente il responsabile della prevenzione della corruzione in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali e di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al responsabile, le azioni sopra citate ove non rientrino nella competenza normativa, esclusiva e tassativa dirigenziale.

I dirigenti e/o i titolari di posizione organizzativa monitorano, anche con controlli a campione tra i dipendenti adibiti alle attività a rischio di corruzione, i rapporti aventi maggior valore economico 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.

I dirigenti e/o titolari di posizione organizzativa devono astenersi, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e del DPR n. 62/2013, in caso di conflitto di interessi, anche potenziale, segnalando tempestivamente al responsabile della prevenzione della corruzione ogni situazione di conflitto, anche potenziale al responsabile della prevenzione della corruzione.

I dirigenti e/o i titolari di posizione organizzativa adottano le seguenti misure:

- 1) verifica a campione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445/2000;
- 2) promozione di accordi con enti e autorità per l'accesso alle banche dati, anche ai fini del controllo di cui sopra;
- 3) regolazione dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi e dei processi mediante circolari e direttive interne;
- 4) attivazione di controlli specifici, anche ex post, su processi lavorativi critici ed esposti a rischio corruzione;
- 5) aggiornamento della mappa dei procedimenti con pubblicazione sul sito delle informazioni e della modulistica necessari;
- 6) rispetto dell'ordine cronologico di protocollo delle istanze, dando disposizioni in merito;
- 7) redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice, dando disposizioni in merito;
- 8) adozione delle soluzioni possibili per favorire l'accesso on line ai servizi con la possibilità per l'utenza di monitorare lo stato di attuazione dei procedimenti;
- 9) attivazione di controlli specifici sulla utilizzazione da parte di soggetti che svolgono attività per conto dell'ente di dipendenti cessati dal servizio, anche attraverso la predisposizione di una apposita autodichiarazione o l'inserimento di una clausola nei contratti.

Gli esiti delle attività e dei controlli di cui sopra sono trasmessi al responsabile per la prevenzione della corruzione.

Il responsabile anticorruzione verifica a campione l'applicazione di tali misure.

Essi sono individuati come referenti per l'applicazione delle norme per la prevenzione della corruzione, incarico che possono attribuire ad un dipendente.

Il Personale

I dipendenti sono impegnati a dare applicazione alle previsioni dettate dalla normativa per la prevenzione della corruzione e dal presente piano. La mancata applicazione di tali previsioni costituisce, fatta salva la maturazione di forme di altre forme di responsabilità, violazione disciplinare.

I dipendenti devono astenersi, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e del DPR n. 62/2013, in caso di conflitto di interessi, anche potenziale, segnalando tempestivamente al dirigente (ovvero ai responsabili nei comuni sprovvisti di dirigenti) ogni situazione di conflitto, anche potenziale al responsabile della prevenzione della corruzione.

I dipendenti che svolgono la propria attività nell'ambito di quelle ad elevato rischio di corruzione informano il proprio dirigente in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale mancato rispetto dei termini o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegando le ragioni del ritardo.

Il Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione supporta, attraverso la verifica del rispetto dei vincoli previsti dal presente piano ed attraverso le attività aggiuntive richieste dall'ente, il responsabile anticorruzione nella verifica della corretta applicazione del presente piano di prevenzione della corruzione da parte dei dirigenti.

Verifica la coerenza tra gli obiettivi contenuti nel PTPC (Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione con quelli previsti nel piano delle performance e/o nel programma degli obiettivi).

Nella valutazione annuale ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato ai dirigenti e al Responsabile della prevenzione della corruzione, con riferimento alle rispettive competenze, si tiene conto della attuazione del piano triennale della prevenzione della corruzione, nonché del piano per la trasparenza dell'anno di riferimento.

Dà corso alla attestazione del rispetto dei vincoli di trasparenza ai fini della pubblicazione sul sito internet.

Possono essere richieste da parte dell'ente ulteriori attività al Nucleo di Valutazione.

I Referenti

Per ogni singolo settore il dirigente è individuato come referente per la prevenzione della corruzione. Il dirigente può individuare un dipendente avente un profilo professionale idoneo un referente.

Essi:

- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti del settore;
- forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nel settore, disponendo, con provvedimento motivato, o proponendo al dirigente la rotazione del personale del servizio nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

8. Il monitoraggio

Il monitoraggio del piano comprende:

- ✓ la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate e, quindi, alla successiva messa in atto di eventuali ulteriori strategie di prevenzione.
- ✓ la interconnessione con gli strumenti di programmazione e valutazione dei dirigenti e dipendenti (piano delle performance)

I singoli dirigenti trasmettono con cadenza annuale, entro la fine del mese di dicembre, al responsabile per la prevenzione della corruzione le informazioni sull'andamento delle attività a più elevato rischio di corruzione, segnalando le eventuali criticità ed avanzando proposte operative secondo il sotto indicato modello. Delle stesse il responsabile per la prevenzione della corruzione tiene conto nella adozione del proprio rapporto annuale. In tale ambito sono compresi, tra gli altri, gli esiti del monitoraggio sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, sulla rotazione del personale, sui rapporti che intercorrono tra i soggetti che per conto dell'ente assumono le decisioni sulle attività a rilevanza esterna, con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi ecc. e i beneficiari delle stesse, sulle attività svolte per conto di privati da dipendenti che cessano dal servizio, sulle autorizzazioni rilasciate ai dipendenti per lo svolgimento di attività ulteriori, sulla applicazione del codice di comportamento.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione verifica annualmente, anche a campione, lo svolgimento delle attività di cui al presente articolo e gli esiti concreti e, in termini più generali, l'attuazione delle misure previste dal PTPC.

Fac simile Modello di Relazione annuale dei dirigenti al Responsabile Anticorruzione

Attività	Esito	Note
Censimento dei procedimenti amministrativi	Procedimenti censiti	Procedimenti pubblicati sul sito internet
Modulistica per i procedimenti ad istanza di parte	Procedimenti in cui la modulistica è disponibile on line	
Monitoraggio dei tempi medi di conclusione dei procedimenti	Procedimenti verificati	Esiti procedimenti pubblicati sul sito internet
Monitoraggio dei tempi di conclusione di tutti i singoli procedimenti ad elevato rischio di corruzione	Procedimenti verificati	Esiti verifiche comunicati al responsabile anticorruzione e motivazione degli scostamenti
Rotazione del personale impegnato nelle attività a più elevato rischio di corruzione	Numero dipendenti impegnati nelle attività a più elevato rischio di corruzione e numero dipendenti interessati dalla rotazione	Criteri utilizzati considerazioni (ivi comprese le ragioni per la mancata effettuazione della rotazione)
Verifiche dei rapporti tra i soggetti che per conto dell'ente assumono decisioni a rilevanza esterna con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi etc ed i destinatari delle stesse	Numero verifiche effettuate nel corso del 2017	Esiti riassuntivi
Verifiche dello svolgimento di attività da parte dei dipendenti cessati dal servizio per conto di soggetti che hanno rapporti con l'ente	Numero verifiche effettuate nel corso del 2017	Esiti riassuntivi
Autorizzazioni rilasciate a dipendenti per lo svolgimento di altre attività	Numero autorizzazioni rilasciate nel corso del 2017	Esiti riassuntivi
Verifiche sullo svolgimento da parte dei dipendenti di attività ulteriori	Numero verifiche effettuate nel corso del 2017	Esiti riassuntivi
Segnalazione da parte dei dipendenti di illegittimità	Numero segnalazioni ricevute	Iniziative per la tutela dei dipendenti che hanno effettuato segnalazioni
Verifiche delle dichiarazioni sostitutive	Numero verifiche effettuate nel 2017	Esiti riassuntivi
Promozione di accordi con enti e autorità per l'accesso alle banche dati	Numero accordi conclusi nel 2017	Esiti riassuntivi
Controlli specifici attivati ex post su attività ad elevato rischio di corruzione	Controlli ex post realizzati nel 2017	Esiti riassuntivi
Controlli sul rispetto dell'ordine cronologico di presentazione delle istanze	Controlli effettuati nel 2017	Esiti riassuntivi
Segnalazioni da parte dei dipendenti di cause di incompatibilità e/o di opportunità di astensione	Dichiarazioni ricevute nel 2017	Esiti riassuntivi
Segnalazioni da parte dei dipendenti di iscrizione ad associazioni che possono interferire con le attività d'ufficio	Dichiarazioni ricevute	Esiti riassuntivi

Le iniziative per la prevenzione della corruzione sono integrate con le varie forme di controllo interno e con il piano delle performance o degli obiettivi.

Al fine della integrazione con i controlli interni, in particolare, i controlli di regolarità amministrativa sono intensificati sulle attività a più elevato rischio di corruzione. Degli esiti delle altre forme di controllo interno si tiene conto nella individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione per le quali è necessario dare vita ad ulteriori misure di prevenzione e/o controllo.

Capo II SEZIONE SPECIALE

1. Area di rischio Contratti Pubblici

La finalità del presente approfondimento è quella di fornire indicazioni per la predisposizione e gestione delle misure di prevenzione della corruzione nell'area di rischio relativa ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in quanto rappresenta nell'ente l'area di maggior rischio.

Come indicato nella deliberazione ANAC n. 75 del 12/10/2015 si ritiene necessario utilizzare la più ampia definizione di "area di rischio contratti pubblici", in luogo di quella di "affidamento di lavori, servizi e forniture" indicata nel PNA, perché ciò consente un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento ma anche di quelle successive di esecuzione del contratto. Le indicazioni attengono a fattori di particolare incidenza sulla corretta impostazione della strategia di acquisto.

2. Indicazioni per il processo di gestione del rischio di corruzione

2.1. Autoanalisi organizzativa e indicatori

Lavori Pubblici

La parte più preponderante è svolta dal 2° Servizio che si occupa per competenza generale dei lavori pubblici in tutte le sue fasi dalla programmazione alla rendicontazione e al collaudo dell'opera.

Il 4° e il 5° servizio si occupano di lavori pubblici in via tassativa per quanto riguarda le specifiche attribuzioni regolamentari o di specifiche attribuzioni con deliberazione dell'organo competente.

Beni e Servizi

Ogni servizio provvede autonomamente per le acquisizioni di beni e servizi in economia mentre la gestione della gara è rimessa all'ufficio appalti e contratti per le gare aperte.

Considerazioni

Per prassi le gare sotto soglia con procedura negoziata con o senza pubblicazione di bando di gara sono, di norma, svolte direttamente dal servizio competente.

In materia di gestione della fase di scelta del contraente, nelle more dell'approvazione della disciplina in materia di iscrizione all'"Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici" ai sensi dell'art. 78 del D.Lg. 50/2016, i componenti delle commissioni nelle procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria sono individuati secondo i criteri stabiliti con la deliberazione G.C. n. 177 del 22/11/2016

3. Mappatura dei processi

Si richiama la mappatura indicata nella parte generale. Di seguito una ulteriore specificazione degli stessi.

3.1 Procedure di scelta del contraente - Definizione dell'oggetto dell'affidamento – individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento – requisiti di qualificazione – requisiti di aggiudicazione

Rischio – minacce. In questa fase, gli eventi rischiosi derivano dalla possibilità che i vari attori coinvolti (quali, ad esempio, RUP, commissione di gara, soggetti coinvolti nella verifica dei requisiti, etc.) manipolino le disposizioni che governano i processi sopra elencati al fine di pilotare l'aggiudicazione della gara. Possono rientrare in tale alveo, ad esempio; l'applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito; la nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti; alterazione o sottrazione della documentazione di gara sia in fase di gara che in fase successiva di controllo, l'elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo di sistemi di affidamento, di tipologie contrattuali o di procedure negoziate e affidamenti diretti per favorire un operatore.

A tal fine diversi sono gli elementi che possono essere considerati rivelatori per la fase in questione, quali: una non corretta gestione della procedura, a titolo esemplificativo, l'assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante, l'immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando, il mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione (ad esempio, la formalizzazione della nomina prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte o la nomina di commissari esterni senza previa adeguata verifica dell'assenza di professionalità interne o l'omessa verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi o incompatibilità), l'alto numero di concorrenti esclusi, l'assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente l'iter logico seguito nell'attribuzione dei punteggi nonché una valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata, l'assenza di adeguata motivazione sulla non congruità dell'offerta, nonostante la sufficienza e pertinenza delle giustificazioni addotte dal concorrente o l'accettazione di giustificazioni di cui non si è verificata la fondatezza, la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida.

Indicatori

- Rapporto tra il numero di procedure negoziate con o senza previa pubblicazione del bando e di affidamenti diretti/cottimi fiduciari sul numero totale di procedure attivate dalla stessa amministrazione nell'anno.

Il significato di questo indice è abbastanza intuitivo. L'eccessivo ricorso a forme di selezione dei contraenti non competitive può costituire un segnale di favore nei confronti di particolari operatori economici.

- Valore delle procedure non aperte, da rapportare al valore complessivo delle procedure in un periodo determinato.

- Individuazione corretta del valore stimato del contratto al fine di non eludere tutta una serie di previsioni normative tra cui, in particolare, la necessità di affidare necessariamente contratti oltre certe soglie con procedure concorrenziali (aperte o ristrette).

Misure previste

- Selezione mediante sorteggio pubblico per operatori da invitare e adeguata verbalizzazione/registrazione delle sedute.
- Obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero della tipologia contrattuale.
- Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici.
- Previsione in tutti i bandi, gli avvisi, le lettere di invito o nei contratti adottati di una clausola risolutiva del contratto a favore della stazione appaltante in caso di gravi inosservanze delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità.
- Predeterminazione nella determina a contrarre dei criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare.
- Utilizzo di sistemi informatizzati per l'individuazione degli operatori da consultare.
- Direttive/linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire, improntata ai massimi livelli di trasparenza e pubblicità, anche con riguardo alla pubblicità delle sedute di gara e alla pubblicazione della determina a contrarre ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013.
- Previsione di procedure interne per la verifica del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi della stazione appaltante.
- Obbligo di comunicare al RPC la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici nell'arco temporale di un triennio.
- Utilizzo di elenchi aperti di operatori economici con applicazione del principio della rotazione, previa fissazione di criteri generali per l'iscrizione.
- Accessibilità online della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese; in caso di documentazione non accessibile online, predefinizione e pubblicazione delle modalità per acquisire la documentazione e/o le informazioni complementari.
- Rispetto dei termini per la presentazione delle offerte e le formalità di motivazione e rendicontazione qualora si rendano necessari termini inferiori.
- Predisposizione di idonei ed inalterabili sistemi di protocollazione delle offerte.
- Obblighi di trasparenza/pubblicità delle nomine dei componenti delle commissioni e eventuali consulenti.
- Procedimento documentato della valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia, specificando espressamente le motivazioni nel caso in cui, all'esito del procedimento di verifica, la stazione appaltante non abbia proceduto all'esclusione.
- Obbligo di menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta.
- Individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici) per la custodia della documentazione.

3.2 Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto

La verifica dell'aggiudicazione costituisce un momento essenziale di accertamento della correttezza della procedura espletata, sia in vista della successiva stipula del contratto sia nell'ottica dell'apprezzamento della sussistenza dei requisiti generali e speciali di partecipazione in capo all'aggiudicatario. In questa fase i processi rilevanti sono, ad esempio, la verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto, l'effettuazione delle comunicazioni riguardanti i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni, la formalizzazione dell'aggiudicazione definitiva, la stipula del contratto e l'eventuale anticipazione del 20% del prezzo negli appalti di lavori.

Rischio – minacce. In questa fase, gli eventi rischiosi attengono, ad esempio, all'alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti. Specularmente, un altro evento rischioso consiste nella possibilità che i contenuti delle verifiche siano alterati per pretermettere l'aggiudicatario e favorire gli operatori economici che seguono nella graduatoria.

Rileva, altresì, la possibile violazione delle regole poste a tutela della trasparenza della procedura al fine di evitare o ritardare la proposizione di ricorsi da parte di soggetti esclusi o non aggiudicatari.

Indicatori

Un possibile indicatore utile in questa fase del processo attiene alla ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici. L'indicatore indica il rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in un triennio ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai tre anni presi in esame. Quanto maggiore è questo rapporto tanto minore sarà la diversificazione delle aggiudicazioni tra più operatori economici.

Altro indicatore è dato dai tempi di stipula del contratto a far data dal 36° giorno dalla ricezione della comunicazione di aggiudicazione definitiva. Tanto più lungo è il tempo tanto più rischiosa è fattispecie

Misure previste

- Check list di controllo sul rispetto degli adempimenti e formalità di comunicazione previsti dal Codice.
- Formalizzazione e pubblicazione da parte dei funzionari e dirigenti che hanno partecipato alla gestione della procedura di gara di una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria e con la seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni.

Obbligo di pubblicazione sul sito sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici", l'atto di concessione dell'anticipazione del 20% di importo superiore a mille euro.

3.3 Esecuzione del contratto

In questa fase, che è relativa al momento in cui l'esecutore pone in atto i mezzi e l'organizzazione necessaria a soddisfare il fabbisogno dell'amministrazione, secondo quanto specificamente richiesto in contratto, è indispensabile che l'ente si doti di ogni strumento utile a verificare l'esatto adempimento. Attesa la particolare esposizione al rischio corruttivo, i processi che rilevano sono, ad esempio, quelli di: approvazione delle modifiche del contratto originario; autorizzazione al subappalto; ammissione delle varianti; verifiche in corso di esecuzione; verifica delle disposizioni in materia di sicurezza con particolare riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) o Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI); apposizione di riserve; gestione delle controversie; effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione.

Rischi – minacce. In questa fase, i principali eventi rischiosi consistono nella mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto o nell'abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore (ad esempio, per consentirgli di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara). Altro evento potenzialmente rischioso è l'approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'onere (con particolare riguardo alla durata, alle modifiche di prezzo, alla natura dei lavori, ai termini di pagamento, etc.), introducendo elementi che, se previsti fin dall'inizio, avrebbero consentito un confronto concorrenziale più ampio. Con riferimento al subappalto, un possibile rischio consiste nella mancata valutazione dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa ai fini della qualificazione dell'attività come subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge, nonché nella mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore.

Indicatori

- Numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti effettuati in un biennio. Sebbene le varianti siano consentite nei casi espressamente previsti dalla norma, la presenza di un elevato numero di contratti aggiudicati e poi modificati per effetto di varianti dovrà essere attentamente analizzata, verificando le cause che hanno dato luogo alla necessità di modificare il contratto iniziale.
- Numero di affidamenti interessati da proroghe ed il numero complessivo di affidamenti.

Misure

- Controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo.
- Fermi restando gli adempimenti formali previsti dalla normativa, previsione di una adeguata motivazione da inserire nell'atto di approvazione che espliciti l'istruttoria interna condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione ed approvazione della variante).
- Pubblicazione, contestualmente alla loro adozione e almeno per tutta la durata del contratto, dei provvedimenti di adozione delle varianti.

3.4 Rendicontazione del contratto

Nella fase di rendicontazione del contratto, momento nel quale l'amministrazione verifica la conformità o regolare esecuzione della prestazione richiesta ed effettua i pagamenti a favore dei soggetti esecutori, è importante mappare i seguenti procedimenti:

- 1) nomina del collaudatore (o della commissione di collaudo);
- 2) verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione (per gli affidamenti di servizi e forniture), nonché le attività connesse alla rendicontazione dei lavori in economia da parte del responsabile del procedimento.

Rischi – minacce. In questa fase, i fenomeni corruttivi possono manifestarsi sia attraverso alterazioni o omissioni di attività di controllo, al fine di perseguire interessi privati e diversi da quelli della stazione appaltante, sia attraverso l'effettuazione di pagamenti ingiustificati o sottratti alla tracciabilità dei flussi finanziari.

Possono, ad esempio, essere considerati tra gli eventi rischiosi l'attribuzione dell'incarico di collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza dei requisiti; il rilascio del certificato di regolare esecuzione in cambio di vantaggi economici o la mancata denuncia di difformità e vizi dell'opera.

Indicatori

In questa fase può essere estremamente utile verificare di quanto i contratti conclusi si siano discostati, in termini di costi e tempi di esecuzione, rispetto ai contratti inizialmente aggiudicati.

- Numero di contratti che presentano degli scostamenti di costo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi.

Per il calcolo dello scostamento di costo di ciascun contratto sarà necessario fare la differenza tra il valore finale dell'affidamento risultante dagli atti del collaudo ed il relativo valore iniziale e rapportarla poi al valore iniziale. Un indicatore siffatto non analizza le ragioni per le quali i contratti subiscono variazioni di costo, tuttavia una percentuale elevata di scostamenti di costo, in aumento e per un numero elevato di contratti, dovrebbe indurre ad adottare misure specifiche di controllo e monitoraggio.

Analogamente è possibile costruire un indicatore sui tempi medi di esecuzione degli affidamenti.

- Scostamento di tempo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi.

Per il calcolo dello scostamento di tempo di ciascun contratto sarà necessario fare la differenza tra il tempo effettivamente impiegato per la conclusione del contratto ed il relativo tempo previsto da progetto e rapportarla al tempo di conclusione inizialmente previsto. Questo indicatore può essere sintomatico di sospensioni illegittime o di proroghe che nascondono comportamenti collusivi tra esecutore e stazione appaltante.

Misure

- Effettuazione di un report annuale da parte dei servizi interessati al fine di rendicontare le procedure di gara espletate, con evidenza degli elementi di maggiore rilievo (quali importo, tipologia di procedura, numero di partecipanti ammessi e esclusi, durata del procedura, ricorrenza dei medesimi aggiudicatari, etc.) in modo che sia facilmente intellegibile il tipo di procedura adottata, le commissioni di gara deliberanti, le modalità di aggiudicazione, i pagamenti effettuati e le date degli stessi, le eventuali riserve riconosciute nonché tutti gli altri parametri utili per individuare l'iter procedurale seguito.
- Per procedure negoziate/affidamenti diretti, pubblicazione di report annuale da parte dei servizi competenti, in cui, per ciascun affidamento, sono evidenziati: le ragioni che hanno determinato l'affidamento; i nominativi degli operatori economici eventualmente invitati a presentare l'offerta e i relativi criteri di individuazione; il nominativo dell'impresa affidataria e i relativi criteri di scelta; gli eventuali altri contratti stipulati con la medesima impresa e la procedura di affidamento; un prospetto riepilogativo di tutti gli eventuali contratti, stipulati con altri operatori economici, aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture identici, analoghi o similari.
- Pubblicazione del report sulle procedure di gara espletate sul sito della stazione appaltante.

Carbonia 31 gennaio 2017

**Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione
Il Segretario Generale**

Dr. Gianonio Sau