

COMUNE DI SOMMA LOMBARDO

Provincia di Varese

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2018-2020

approvato dalla Giunta Comunale con atto n.

1. PREMESSA

Il presente documento introduce il nuovo Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) per il triennio 2018-2020, per l'approvazione da parte della Giunta Comunale.

Il Comune di Somma Lombardo con Atto n. 4 del 5 febbraio 2014 approvò il PTPC 2014-2016, integrato dal Piano triennale per la trasparenza approvato con Atto n. 36 del 26 marzo 2014. Successivamente il Comune, con deliberazione della Giunta comunale n. 46 del 25 marzo 2016, ha approvato l'aggiornamento al Piano per il triennio 2016-2018, in ottemperanza alle indicazioni fornite dalla Determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) n. 12 del 28 ottobre 2015, recante aggiornamento al PNA approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72.

Con il presente documento il PTPC viene completamente rivisto, in attuazione:

- del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, "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'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche",
- del PNA approvato con deliberazione dell'ANAC 3 agosto 2016, n. 831, recante "Determinazione di approvazione definitiva del piano nazionale anticorruzione"
- dell'aggiornamento 2017 al PNA, approvato con deliberazione ANAC del 22 novembre 2017, n. 1208.

In attuazione delle indicazioni ANAC (aggiornamento 2015, PNA 2016 e aggiornamento 2017) e delle novelle legislative sopra indicate il presente Piano persegue:

- Trasparenza crescente nel processo di formazione del PTPC: ponendo in evidenza il processo effettivamente seguito per la sua adozione, assicurando un forte coinvolgimento degli Organi di indirizzo nonché la consultazione di tutti i soggetti interessati;
- Analisi del contesto esterno: con specifico riferimento alle fonti disponibili ai fini dell'analisi del rischio;
- Analisi del contesto interno: con specifico riferimento all'evoluzione della struttura organizzativa, alle peculiarità dei ruoli e delle responsabilità interne, nonché alle risultanze dei controlli interni;
- Analisi dei processi organizzativi per l'affidamento e la gestione dei contratti pubblici: mediante l'identificazione delle diverse fasi in cui si articolano tali processi;
- Connessione tra analisi conoscitive e individuazione delle misure: ponendo in evidenza il nesso esistente tra l'analisi qualitativa del rischio e le corrispondenti misure individuate;
- Centralità delle misure di prevenzione: la realizzazione delle misure è puntualmente progettata attraverso la specificazione delle modalità di espletamento, dei tempi, dell'articolazione delle responsabilità, del monitoraggio sulla loro effettiva attuazione e della valutazione circa la loro efficacia;
- Integrazione tra PTPC e Programma per la trasparenza: formano oggetto del Programma per la trasparenza tanto alcune misure specifiche sulla trasparenza, in aggiunta agli obblighi normativi, quanto un quadro dettagliato delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza, con individuazione dei soggetti responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni;
- Integrazione tra PTPC e Piano della performance: le prescrizioni del presente documento e dei relativi allegati integrano ad ogni effetto il Piano della performance, sono in esso richiamate, sono monitorate ai fini della valutazione della performance;

- Misure di prevenzione e doveri di comportamento dei dipendenti: sono riportati nel Codice di comportamento approvato dalla Giunta comunale con delibera GC 128/2013.

Nel corso del 2017 si è proceduto ad un'analisi approfondita del lavoro sin qui espletato come circostanziato nelle Relazioni del RPC con riferimento all'attività svolta nel 2016 e nel 2017, pubblicata sul sito, permettendo di mettere a fuoco le aree in cui, con maggiore urgenza, è opportuno intervenire in una logica di miglioramento continuo nella gestione del processo del rischio corruzione, estendendo la mappatura dei processi a tutte le aree in cui opera il Comune e quindi non solo le Aree, definite dall'Aggiornamento, "generalì" come acquisizione e progressione del personale, affidamento lavori, forniture e servizi, provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei soggetti con e senza effetto economico, gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, controlli, verifiche e ispezioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso, ma anche quelle definite "specifiche" dell'organizzazione.

Il RPC ha evidenziato nelle relazioni periodiche le problematiche legate alla mancanza di una vera e propria unità organizzativa dedicata. Nelle more dell'attivazione di una struttura dedicata il RPC è supportato direttamente dal Servizio Controllo di Gestione.

In attuazione della Legge n. 241/1990 si è anche proceduto a una nuova ricognizione dei procedimenti amministrativi e all'individuazione dei loro principali profili organizzativi.

Per il triennio 2018-2020, si è proceduto non solo ad una nuova analisi dei processi ma altresì a revisione del processo di pianificazione affinché gli obiettivi della lotta alla corruzione siano ampiamente condivisi con un significativo coinvolgimento degli stakeholders esterni, degli Organi di indirizzo politico e delle Posizioni Organizzative per una più consapevole e diretta gestione del rischio corruzione. In conformità a quanto indicato al punto 3 "Principi" della norma UNI ISO 31000:2010 occorre operare affinché l'organizzazione a tutti i livelli aderisca ai principi che devono informare il processo di gestione del rischio, tra i quali, in particolare, quello secondo cui la gestione del rischio crea e protegge il valore di una Istituzione e ne favorisce il miglioramento continuo e quello in base al quale la gestione del rischio deve essere concepita come parte del processo decisionale e parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.

2. I SOGGETTI OPERANTI NEL SISTEMA COMUNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.

2.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione – compiti e funzioni

Il Responsabile della prevenzione alla corruzione per il Comune di Somma Lombardo è il Segretario generale, nominato con decreto sindacale n. 2817 del 2.2.2017.

Lo stesso adotta le azioni idonee preordinate:

- a proporre il "Piano Triennale di Prevenzione alla corruzione" all'approvazione della Giunta;
- alla verifica dell'efficace attuazione del P.T.P.C. e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione non marginali;
- alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi fatti di corruzione;
- a predisporre il piano di formazione per il personale esposto al rischio;
- ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione, tenendo conto delle indicazioni fornite dai dirigenti;
- svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità;
- elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione.

2.2. L'organo di indirizzo politico

Il Sindaco

- designa il Responsabile della prevenzione della corruzione;

La Giunta Comunale

- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e li comunica al Dipartimento della funzione pubblica e, se del caso, alla Regione interessata;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

2.3. L'ufficio dei Controlli Interni

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 7.2.2013 è stato adottato il regolamento dei controlli interni disciplinando in particolare i controlli preventivi sugli atti ed i controlli successivi sugli atti. Mediante opportune integrazioni al predetto regolamento e mediante opportuni atti di organizzazione deve essere istituita o individuata l'unità operativa per il controllo integrato degli atti, estendendo i controlli successivi al fine del presidio della legalità e sostegno alle attività di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

2.4. Referenti per la prevenzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvale dei Responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali (attualmente i funzionari incaricati di Posizione Organizzativa) quali Referenti per la prevenzione per ogni area o settore di rispettiva competenza. Su loro proposta può altresì nominare altri Referenti per la prevenzione indicandone gli ambiti operativi di competenza.

I Referenti per la prevenzione:

- propongono misure di prevenzione;
- controllano l'operato dei dipendenti e dei collaboratori dell'amministrazione e conseguentemente svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione, affinché possa avere elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione e costante monitoraggio sull'attività svolta dai dipendenti e collaboratori, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale;
- osservano le misure contenute nel PTPC ed assicurano la puntuale attuazione del Piano della Trasparenza;
- adottano le misure gestionali volte alla piena attuazione del PTPC, ivi inclusi l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- segnalano ogni anomalia e violazione nell'attuazione del PTPC.

I Responsabili di procedimento e i Responsabili di unità operativa, per l'ambito di rispettiva competenza, inoltre:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile e dei Referenti;
- curano la piena attuazione del PTPC nell'istruttoria dei procedimenti e nelle attività relative al procedimento e all'unità operativa loro affidati;
- provvedono alla pubblicazione dei dati e dei documenti in conformità agli obblighi di legge ed al Piano della Trasparenza;
- partecipano al processo di ricognizione, determinazione, valutazione e gestione del rischio;
- propongono misure di prevenzione;
- segnalano ogni anomalia e violazione nell'attuazione del PTPC.

2.5. Organi di controllo interno

L'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIVP) verifica la coerenza del Piano della performance con gli obiettivi previsti nel Piano Anticorruzione e nel Piano della Trasparenza, ed utilizza i dati e le informazioni relativi all'attuazione delle misure del Piano Anticorruzione e degli obblighi di pubblicità e trasparenza ai fini della valutazione della performance sia organizzativa che individuale.

L'Organismo indipendente di valutazione della performance, il Servizio controllo di gestione e gli altri organi di controllo interno:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- considerano i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa;
- esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento.

2.6. Ufficio Procedimenti Disciplinari

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD):

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza in relazione alla gravità della infrazione;
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria;
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento fermo restando l'obbligo della segnalazione dei reati all'Autorità giudiziaria.

2.7. Dipendenti

Tutti i dipendenti dell'amministrazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
 - curano la piena attuazione delle misure contenute nel PTPC nell'attività cui sono assegnati;
 - segnalano le situazioni di illecito al proprio responsabile o all'UPD ;
 - segnalano al Responsabile della prevenzione della corruzione ogni anomalia e violazione nell'attuazione del PTPC;
 - segnalano al Responsabile della prevenzione della corruzione casi di conflitto di interessi.
- fermo restando che la violazione del PTPC costituisce illecito disciplinare (art.1, comma 14, L. 190/2012).

2.8. Collaboratori

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:

- osservano le misure contenute nel PTPC e cooperano per la piena attuazione del PTPC, del Piano della Trasparenza, del Codice di comportamento dell'ente;
- segnalano al Responsabile della prevenzione della corruzione situazioni di violazione del PTPC, casi di conflitto di interesse e situazioni di illecito.

2.9. Incaricati

I soggetti titolari di incarichi o designati per il loro conferimento ivi compresi le società partecipate dal Comune, secondo le indicazioni del D.Lgs. 8.4.2013, n. 39:

- osservano le misure contenute nel PTPC e cooperano per la piena attuazione del PTPC, del Piano della Trasparenza, del Codice di comportamento dell'ente;
- segnalano al Responsabile della prevenzione della corruzione situazioni di violazione del PTPC, casi di conflitto di interesse e situazioni di illecito.

Per il triennio 2018-2020 il Responsabile della prevenzione della corruzione ha pertanto proceduto ad elaborazione del presente documento avvalendosi anche di un diretto confronto con ciascun Responsabile di Settore nonché della condivisione in sede di Conferenza dei Responsabili di Settore. Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha dato inoltre precise disposizioni per la consegna del piano a coloro che stipulano contratti con l'Ente.

Costituiscono obblighi fondamentali, contenuto della prestazione lavorativa dovuta, nonché obiettivi gestionali assegnati a tutti i settori dell'ente, l'attuazione delle misure anticorruzione e degli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza.

La promozione della cultura dell'integrità ai fini della prevenzione della corruzione e l'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza costituiscono per i dipendenti e per tutti i soggetti che svolgono la propria attività a favore o per conto dell'Ente, parametro di valutazione della prestazione lavorativa e della qualità dei servizi prestati.

3. PROCESSO DI ADOZIONE DEL PIANO

L'Aggiornamento al presente Piano è stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. ... del in attuazione delle direttive ANAC.

3.1. Attori interni all'Amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano.

Oltre al responsabile per la prevenzione della corruzione, individuato nella figura del Segretario Generale, hanno partecipato alla stesura del presente piano, fornendo il proprio contributo, i dipendenti incaricati di funzioni dirigenziali dell'Ente attraverso incontri collegiali, come precisato al paragrafo 2.

3.2. Attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano.

L'approvazione del presente aggiornamento è stata preceduta da avviso di apertura consultazione pubblicato all'albo on line del Comune al fine di acquisire osservazioni e suggerimenti da parte degli stakeholders. Non sono pervenute osservazioni/proposte.

Al fine di migliorare progressivamente il sistema di prevenzione, dal 2018 si istituisce una consultazione permanente degli stakeholders, tesa a fornire elementi per i successivi aggiornamenti del PTPC.

3.3. Indicazioni di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale al link "Amministrazione Trasparente", nella sezione "Altri contenuti".

Il Piano sarà trasmesso a tutti i dipendenti e collaboratori, al Sindaco, agli Assessori, ai Consiglieri, al Presidente del Consiglio, all'OIVP e ai revisori dei conti.

Il Piano sarà inoltre consegnato a tutti i soggetti che stipulano contratti pubblici con l'amministrazione.

4. CONTESTO ESTERNO

Il Comune di Somma Lombardo si estende su 30,54 kmq, dei quali 5,70 occupati da edificazione, 0,83 da viabilità e ferrovia e 2,80 dal sedime aeroportuale, per un totale di 9,34 kmq di territorio urbanizzato pari al 30,06% del territorio comunale. La rimanente parte, pari a 21,19 kmq, è per 19,26 kmq interna al perimetro del Parco Regionale Lombardo della Valle del Ticino e per 1,93 kmq (pari al 6,3% dell'intera estensione comunale) inserita dal vigente PTC del Parco in zona IC (di iniziativa comunale) e rappresenta la parte ancora libera del territorio assoggettata a pianificazione comunale (fonte: Documento di Piano del PGT vigente).

Il radicale cambiamento subito dall'economia sommesse negli ultimi anni, con la perdita di rilevanza della grande industria caratterizzata dal tessile e dal settore dell'abbigliamento a vantaggio di attività terziarie, anche per la presenza dell'aeroporto di Malpensa, ha prodotto una forte richiesta occupazione sia diretta sia indiretta. La consistenza della rete distributiva è sensibilmente superiore al valore medio, sia in ambito provinciale che regionale. Ciò ad indicare la buona dotazione commerciale del Comune.

Anche per quanto riguarda il settore turismo, occorre evidenziare che il flusso turistico nel territorio è fortemente condizionato dalla presenza dell'Aeroporto Intercontinentale di Malpensa e del fiume Ticino, che attrae flussi di cittadini italiani e stranieri. L'Aeroporto di Malpensa ha determinato l'insorgere di nuove strutture ricettive alberghiere ed extra alberghiere che garantiscono una buona dotazione ricettiva.

A tutela del cittadino sono stati attivati diversi punti di videosorveglianza; è stata attivata altresì una convenzione con due comuni vicini al fine di potenziare e maggiormente garantire un presidio costante sul territorio.

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto esterno, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Pertanto, secondo i dati contenuti nella “Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” trasmessa dal Ministro Alfano alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015, disponibile alla pagina web:

http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria

Per la regione Lombardia risulta quanto segue:

“La regione Lombardia è caratterizzata da un tessuto produttivo vitale, rappresenta la maggiore piazza finanziaria nazionale e si colloca tra le regioni italiane con maggior benessere. Con una popolazione di quasi 10 milioni di abitanti (1) è anche la regione più popolosa e attrae consistenti flussi migratori. Difatti, in quest’area risiedono regolarmente oltre 1,1 milioni di stranieri (2), il 23% circa di quelli censiti sull’intero territorio nazionale, incidendo per l’11,3% sulla popolazione della regione.

Quest’area, anche in ragione della sua estensione e della sua collocazione geografica (3), è interessata da molteplici manifestazioni di criminalità ben diversificate tra loro, con caratteristiche e modus operandi che variano in funzione delle province in cui si manifestano e dei settori illeciti d’intervento; la diversificazione per territorio scaturisce dalla presenza, consolidata nel corso degli anni, di elementi riconducibili a sodalizi criminali di tipo mafioso cui si sono affiancati gruppi criminali stranieri.

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

La Lombardia, pur non estranea all’attuale fase di crisi economica, può difatti costituire per le matrici mafiose un solido bacino d’investimenti, funzionali alla penetrazione negli impianti produttivi e al consolidamento della presenza sul territorio.

Difatti le organizzazioni mafiose endogene evidenziano interesse a infiltrare il tessuto imprenditoriale locale, rimangono collegate alle famiglie criminali d’origine e dispongono di cospicui capitali illeciti, in buona parte derivanti dal narcotraffico, da reimpiegare (attraverso complesse attività di riciclaggio (4)) in imprese commerciali (grande distribuzione, bar, ristorazione, turistico-alberghiere e di intrattenimento), immobiliari e edili, di movimento terra, di giochi e scommesse, smaltimento dei rifiuti, bonifiche ambientali, società finanziarie, cooperative, sanità servizi di logistica e trasporti, nel settore energetico, ecc...

Le modalità di reimpiego denotano caratteri sempre più articolati, che contemplano anche il ricorso a strutture finanziarie e bancarie (anche abusive), elvetiche o dei cosiddetti “paradisi fiscali”. Per la movimentazione illecita di valuta e titoli di credito, la criminalità organizzata può anche contare sulla collaborazione di esperti in ambito tributario e finanziario (5).

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

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

.....

1 Più precisamente 9.973.397, secondo i dati ISTAT (Bilancio demografico al 31 dicembre 2013).

2 Per l’esattezza 1.129.185, secondo i dati ISTAT (Bilancio demografico al 31 dicembre 2013).

3 Tra l’altro è area confinante con il territorio elvetico e vanta importanti scali aerei (principalmente Malpensa, ma anche Orio al Serio (BG) e Linate (MI)) e vie di comunicazione.

4 Per il quale la regione lombarda riveste un ruolo nodale.

5 Funzionali alle operazioni di occultamento e trasferimento all’estero dei capitali.

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

.....

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

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

Con particolare riguardo alla provincia di Varese:

"Il panorama criminale della provincia di Varese è influenzato da diversi elementi, tra i quali la vicinanza della Confederazione elvetica (che può facilitare l'attività di riciclaggio e la disponibilità di valuta straniera) e la presenza dell'Aeroporto Intercontinentale della Malpensa (166), il cui rilievo acquisito negli ultimi anni sulla scena internazionale ha inciso anche sull'incremento dei traffici di sostanze stupefacenti.

Un ulteriore, potenziale fattore di attrazione degli interessi della criminalità organizzata e dei suoi tentativi di radicamento è rappresentato dal dinamico ed avanzato tessuto imprenditoriale.

Le risultanze info-investigative emerse dalle attività delle Forze dell'Ordine nel corso degli ultimi anni, hanno evidenziato l'operatività di soggetti legati alla Ndrangheta, alla Camorra ed a Cosa nostra, dediti al traffico di sostanze stupefacenti, rapine, estorsioni, ricettazione e riciclaggio di proventi illeciti.

Riproducendo il modus operandi della terra d'origine, proiezioni di elementi riconducibili a cosche di Ndrangheta, principalmente nelle aree limitrofe alle province di Milano e Como, hanno colto le favorevoli opportunità offerte dal territorio per penetrare nei circuiti dell'economia legale.

.....

La provincia risulta interessata da una diffusa presenza della criminalità straniera, in particolare proveniente dai Paesi dell'est (in primis albanesi) ma, anche di elementi nordafricani, dedita allo sfruttamento della prostituzione, al traffico di sostanze stupefacenti e alla perpetrazione di reati contro il patrimonio.

.....

I delitti che nel 2015 hanno fatto registrare un maggior numero di segnalazioni nella provincia di Varese sono stati i furti (principalmente quelli in abitazione, ma anche quelli con destrezza o di autovetture), i danneggiamenti, le truffe e frodi informatiche e le rapine (specie nella pubblica via o abitazioni, ma sono aumentati i casi in danno di uffici postali). Si segnala il progressivo incremento, sul territorio, di episodi estorsivi (175).

Di rilievo i delitti contro la persona quali gli omicidi volontari (in aumento).

(166) In ambito regionale è risultato, nel 2015, lo spazio doganale nel quale sono stati sequestrati i maggiori quantitativi di sostanze stupefacenti. Più precisamente, Kg 141,90 di cocaina, Kg 78,08 di eroina, Kg 15,93 di marijuana, 7,34 Kg di hashish e 6,60 Kg di droghe sintetiche.

(175) Cui si accompagna anche un inasprimento di alcuni delitti c.d. "spia", ovvero gli incendi ed i danneggiamenti seguiti da incendio."

In materia di criminalità organizzata devono inoltre essere tenute presenti le risultanze della relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia relativa al secondo semestre 2014, trasmessa alla Presidenza della Camera dei deputati il 13 luglio 2014, rinvenibile alla pagina web:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/074/005_RS/INTERO_COM.pdf

“La 'ndrangheta è oggi considerata tra le più potenti manifestazioni criminali autoctone. Sorta quale consorceria essenzialmente calabrese, ormai da tempo, ha travalicato i confini regionali, diventando un aggregato criminale capace di agire con estrema disinvoltura nei contesti più diversificati, con un'accentuata predisposizione nei confronti di comparti economici, finanziari e imprenditoriali.

L'obiettivo perseguito prescinde dalla mera accumulazione di denaro, prediligendo l'esercizio di forme di potere sui singoli, sulle imprese e sulla collettività, anche grazie a atteggiamenti di cecità compiacente.

Dall'analisi delle metodologie 'ndranghetiste è emersa la capacità degli affiliati di esportare le dinamiche criminali attraverso comportamenti che possono riproporre il tradizionale modello mafioso anche mediante la costituzione, al di fuori della Calabria, di nuclei stabili sul territorio legati, spesso, da vincoli familiari. Soggetti collegati, a vario titolo, all'onorata società mutante sono alla continua ricerca, in Italia e all'estero, di contatti con imprenditori, dirigenti d'azienda, portatori di interessi, professionisti, politici, rappresentanti delle istituzioni e della cultura, per condizionare o entrare direttamente nei gangli vitali dell'economia, del commercio, della finanza, della pubblica amministrazione (1) e del mondo dell'informazione.

(1) Il rischio è soprattutto per il management, visto che il processo di definizione degli obiettivi aziendali e della gestione delle risorse umane e strumentali potrebbe subire pesanti condizionamenti. I rapporti che ne derivano, mortificando e spesso neutralizzando l'agire delle imprese pulite, provocano distorsioni della libera concorrenza e turbamenti dell'ordine economico. La 'ndrangheta è in grado di captare una certa predisposizione del sistema economico viziato; in questi casi le associazioni criminali si sostituiscono ai circuiti finanziari legali e si propongono alle imprese sofferenti per carenza di liquidità, che accettano il salvataggio mafioso e che, più o meno inconsapevolmente, perdono ogni autonomia gestionale, favorendo così gli obiettivi reali dei malintenzionati.”

Dalla medesima relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia relativa al secondo semestre 2014, devono essere considerate le evidenze in materia di appalti pubblici:

“Il tema dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali nel settore degli appalti pubblici è stato oggetto, da sempre, di una straordinaria attenzione, in considerazione della rilevanza che il mercato delle commesse pubbliche riveste. L'ingerenza in tale ambito è considerata strategica dalla criminalità organizzata, non solo per l'importanza economica e l'indiscussa appetibilità del settore, ma anche e soprattutto per il fatto di rappresentare una porta di accesso al sistema decisionale delle pubbliche amministrazioni, con la prospettiva di acquisire, attraverso stabili relazioni, posizioni di vantaggio che travalicano la mera possibilità di condizionare l'esito di un appalto.

La prevenzione e la repressione delle infiltrazioni criminali nonché, più in generale, la trasparenza nel settore dei lavori pubblici e degli appalti rappresentano, pertanto, tematiche sulle quali è costante l'attenzione dell'organizzazione investigativa antimafia.”

Nello specifico, per quanto concerne il territorio dell'ente, l'analisi dati del Comando di Polizia Locale, nel periodo 2014-2016 non evidenzia eventi delittuosi legati alla criminalità organizzata, né fenomeni di corruzione.

Parimenti nel triennio 2015-2017 non sono pervenute al Responsabile della prevenzione della corruzione segnalazioni relative a fatti significativi di tale rischio, né risultano avviati procedimenti penali o disciplinari relativi a reati contro la pubblica amministrazione, a falso ed a truffa, né aperti procedimenti per responsabilità amministrativo-contabile.

5. CONTESTO INTERNO

Il Comune di Somma Lombardo, con una popolazione al 31.12.2017 di 17.919 abitanti, si presenta come un Comune di medie dimensioni.

Nell'organigramma che segue, sono individuate le strutture organizzative dell'Ente:

5.1. Descrizione dell'organigramma

I dati di seguito riportati si riferiscono alla macrostruttura vigente ed al numero di dipendenti in servizio alla data dell' 1.1.2018

SEGRETARIO GENERALE	
Segretario generale	1
Totale	1
STAFF SINDACO	
Segretaria	1
Totale	1
SETTORE ORGANIZZAZIONE E INNOVAZIONE TECNOLOGICA	
Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno	5
Dipendenti a tempo indeterminato e tempo part-time	1
Totale	6
SETTORE POLIZIA LOCALE	
Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno	14
Dipendenti a tempo indeterminato e part-time	1
Dipendenti a tempo determinato e part-time	2
Totale	17

AREA AMMINISTRATIVA / FINANZIARIA**SETTORE SERVIZI GENERALI**

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno	14
Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno in comando c/o altri Enti	1
Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno assegnato al Settore part-time	1
Dipendenti a tempo indeterminato e part-time	2
Totale	18

SETTORE SERVIZI ALLA PERSONA

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno	20
Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno in comando c/o altri Enti	1
Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno in comando da altri Enti	1
Dipendenti a tempo indeterminato e part-time	3
Totale	25

SETTORE SERVIZI FINANZIARI

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno	10
Totale	10

SETTORE CONTROLLO DI GESTIONE, PERFORMANCE E FUNDRAISING

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno assegnato al Settore part-time	1
---	---

Totale	1
--------	---

AREA TECNICA

SETTORE PIANIFICAZIONE

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno	5
---	---

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno assegnato al Settore part-time	1
---	---

Totale	6
--------	---

SETTORE GESTIONE TERRITORIO

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno	10
---	----

Dipendenti a tempo indeterminato in convenzione part-time da altri Enti	1
---	---

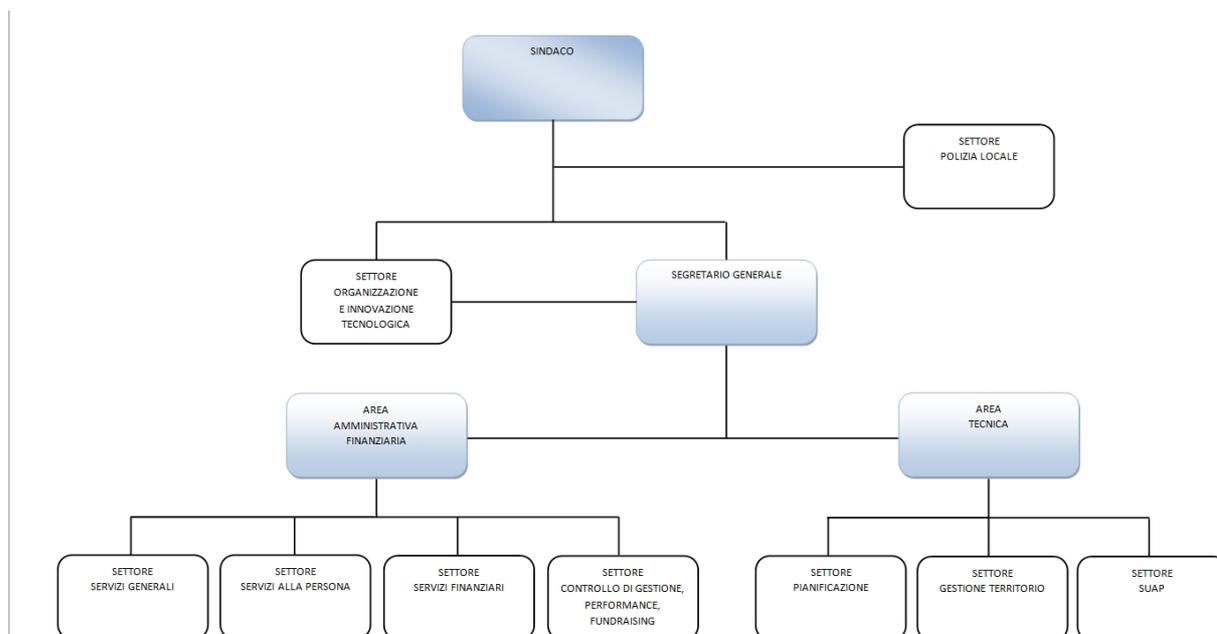
Totale	11
--------	----

SETTORE SUAP

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno	3
---	---

Dipendenti a tempo indeterminato e tempo pieno assegnato al Settore part-time	1
---	---

Totale	4
--------	---



Le novelle legislative hanno definitivamente superato il concetto di dotazione organica di diritto, per imporre il contenimento dei costi del personale, la periodica verifica delle unità eccedenti e la loro riallocazione, la programmazione del fabbisogno e le assunzioni entro i limiti di spesa e di capacità assunzionale determinati dalle leggi finanziarie.

Il personale del Comune (inteso quale risorsa disponibile, in relazione ai vincoli normativi e finanziari vigenti) è assegnato agli uffici sopra indicati, per un totale di n. 96 dipendenti in servizio alla data del 1.1.2018. Per il triennio 2018-2020 sono previste cessazioni ed assunzioni che modificheranno in parte la situazione predetta, secondo le priorità indicate dagli atti di programmazione del fabbisogno di personale.

L'ufficio di Segretario generale, il servizio di Polizia Locale, il servizio SUAP ed il servizio denominato "Ufficio di Piano" si svolgono in forma associata, mediante convenzioni che individuano in Somma Lombardo il Comune capo-convenzione. Il presente Piano costituisce pertanto per i Comuni associati documento di riferimento per la definizione delle misure di prevenzione relative ai servizi associati, come prescritto dal PNA 2016.

La riorganizzazione del Comune, avviata a inizio mandato, è orientata anzitutto al progressivo rafforzamento delle responsabilità e delle competenze gestionali del personale, che si erano piuttosto impoverite nel previgente contesto organizzativo, incentrato sulla figura del dirigente unico, cui erano affidate tutte le funzioni tecniche e contabili del Comune. La valorizzazione organizzativa del ruolo dei responsabili di Settore e dei loro collaboratori è lo strumento organizzativo che rende più trasparente e tracciabile il processo decisionale.

Il previgente contesto organizzativo non consentiva la corretta gestione della trasparenza e dei conflitti di interessi. Sotto questo aspetto le risultanze dei controlli interni hanno evidenziato ancora qualche lacuna tanto sotto il profilo della trasparenza quanto sotto il profilo della gestione dei casi di conflitto di interessi.

Il modello organizzativo adottato intende favorire il passaggio da un'organizzazione che presidia le funzioni, e quindi assolve prevalentemente a un adempimento normativo, a un'organizzazione che presidia i processi, garantendo la qualità e la soddisfazione dell'utente come esito dei processi medesimi. Per assolvere a tale finalità, il modello organizzativo non deve essere inteso come strumento rigido ma come fattore dinamico, destinato ad evolvere per effetto della continua analisi

dei processi, in modo da assicurare il progressivo miglioramento della qualità dei servizi erogati dall'Amministrazione.

L'ottica generale del processo di riorganizzazione è quella di un'innovazione gestionale dei processi e dei servizi, preservando il patrimonio di conoscenze e competenze presenti e operanti nelle funzioni preposte al governo dell'organizzazione, ma ricomponendole in un sistema integrato di responsabilità, funzioni e processi, che ne potenzi la capacità di impatto sulla soluzione dei problemi, a tutto vantaggio della soddisfazione dell'utente finale, cioè i Cittadini, e della qualità del servizio.

L'analisi dei processi prosegue ed è condotta periodicamente mediante consultazioni con la Giunta comunale e con i responsabili degli uffici e dei servizi, al fine di definire i seguenti elementi:

1. le rettifiche della macrostruttura che possono favorire l'ottimale gestione dei processi;
2. l'organizzazione dettagliata delle articolazioni della struttura comunale;
3. il fabbisogno di personale necessario, in relazione alle risorse disponibili;
4. la formazione del personale;
5. l'aggiornamento e l'integrazione della mappatura dei processi.

Il modello di organizzazione deve comunque garantire la verifica del grado di soddisfazione dell'utente finale dei servizi erogati e la sicurezza dei processi e, pertanto, viene individuato quale strumento fondamentale di attuazione delle misure di prevenzione.

6. L'INTEGRAZIONE TRA PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, PROGRAMMA DELLA TRASPARENZA, PIANO DELLA PERFORMANCE, CODICE DI COMPORTAMENTO, ATTI DI RIORGANIZZAZIONE, ATTI DI GESTIONE DEL PERSONALE.

L'ANAC a più riprese ha promosso l'integrazione del PTPC con il Programma della trasparenza, con il Piano della Performance e con il Codice di Comportamento dell'Ente.

L'integrazione e il coordinamento con il Piano della trasparenza si realizza assicurando quanto segue:

- gli aggiornamenti del PTPC e del Programma della trasparenza devono essere contestuali e riferirsi allo stesso triennio;
- il PTPC pertanto deve contenere tanto le specifiche misure organizzative per la piena attuazione degli obblighi di trasparenza, quanto specifiche misure di trasparenza ulteriori che trovano la loro ragione d'essere e la loro origine nel PTPC stesso;
- il Programma della trasparenza deve essere riportato in un'apposita sezione del PTPC.

Il presente PTPC e segnatamente l'allegato Programma della trasparenza impone a tutti gli uffici (in relazione alle competenze ivi specificate) la costante revisione della sezione del sito istituzionale "Amministrazione Trasparente", per consentire una più precisa attuazione degli obblighi previsti dal D.lgs. n. 33/2013.

Il Comune di Somma Lombardo ha altresì avviato e deve proseguire un distinto e articolato percorso di revisione dei rapporti con le società e gli enti partecipati che consentirà anche una più precisa attuazione degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato.

Per quanto riguarda la promozione da parte del Comune, nella qualità di Amministrazione partecipante, di protocolli di legalità, da parte delle società ed enti partecipati, in osservanza di quanto previsto dalla Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015 e dal D.Lgs. n. 175/2016, si precisa che la misura formerà oggetto di separati atti di indirizzo.

Per quanto concerne invece l'integrazione del PTPC con il PEG/Piano della performance, il Comune, in attuazione dell'art. 10 del decreto legislativo 150/2009 e del d.lgs. 118/2011, redige ogni anno unitamente al PEG il Piano triennale della performance. In esso sono definite le aree e gli obiettivi strategici delle missioni del Comune; ad essi sono collegati gli obiettivi operativi necessari per realizzarli, obiettivi misurabili e che costituiscono la performance organizzativa dell'Ente nonché documento di riferimento per la misurazione della performance individuale dei Responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali e dei dipendenti in generale.

Le misure previste nel presente PTPC integrano ad ogni effetto tanto la performance organizzativa dell'Ente quanto gli obiettivi posti in carico ai Responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali. Detti obiettivi saranno sottoposti all'esame dell'OIVP, che interviene come meglio precisato al paragrafo 2.

Le misure contenute nel presente PTPC integrano ad ogni effetto il Codice di comportamento approvato con DGC n. 128/2013. Il Codice di comportamento si applica a tutto il personale dipendente tecnico e amministrativo, a tempo indeterminato e determinato. Gli obblighi contemplati dal Codice si estendono a tutti i soggetti che intrattengono rapporti con l'Ente. In relazione tanto alle misure previste dal presente documento, quanto alle risultanze dell'analisi dei processi prevista al paragrafo 5, si procederà nel corso del triennio, all'aggiornamento del predetto Codice di comportamento.

L'attuazione del presente PTPC si coordina infine con il percorso di riorganizzazione in atto nell'Ente e con gli atti di gestione del personale, in particolare ai fini dell'attuazione del principio della rotazione di cui al paragrafo 9.

7. LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE SECONDO LA NORMA UNI ISO 31000:2010.

La gestione del rischio di corruzione è l'insieme delle attività di controllo dell'Amministrazione al fine della riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi: la pianificazione, attraverso il PTPC, è il mezzo per la gestione di tale rischio.

Nell'allegato 1 al PNA 2013, "Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione", nella parte dedicata alla gestione del rischio, viene evidenziato che "i principi fondamentali consigliati per una corretta gestione del rischio cui si fa riferimento nel presente documento sono desunti dai Principi e linee guida UNI 31000:2010, che rappresentano l'adozione nazionale, in lingua italiana, della norma internazionale ISO 31000 (edizione novembre 2009), elaborata dal Comitato tecnico ISO/TMB "Risk Management" [...] le indicazioni metodologiche (ndr per l'elaborazione del Piano secondo la norma UNI 31000:2010) sono raccomandate ma non vincolanti".

Il RPC, considerato che l'Amministrazione non ha in uso altre forme di gestione del rischio, ha aderito, già a partire dal PTPC 2014-2016, alle indicazioni metodologiche indicate nell'allegato 1 al PNA 2013, tratte dalla norma ISO UNI 31000:2010.

La norma in argomento fornisce principi e linee guida generali sulla gestione del rischio. In particolare, la gestione del rischio, secondo la norma ISO UNI 31000:2010:

- può essere utilizzata da qualsiasi impresa pubblica, privata o sociale, essa non è infatti specifica per alcuna industria o settore;
- può essere applicata lungo l'intera vita di un'organizzazione e riferirsi a un'ampia gamma di attività (strategie, operazioni, processi, progetti, funzioni, prodotti ecc.);
- può essere applicata a qualsiasi tipo di rischio, quale sia la sua natura.

La gestione del rischio, per essere efficace, deve conformarsi ad alcuni principi fondamentali e deve poter contare su una struttura di riferimento in grado di implementare il processo di gestione del rischio nel rispetto di precise indicazioni metodologiche. Principi, struttura e processo sono strettamente connessi, come nel seguito della trattazione si avrà modo di esplicitare.

Si analizzano sinteticamente i tre pilastri della gestione del rischio iniziando, per opportunità espositiva, dal processo di gestione del rischio.

7.1. Processo di gestione del rischio corruzione

Il processo di gestione del rischio corruzione è suddiviso nelle seguenti fasi:

a) Definizione del contesto esterno e interno in cui opera l'amministrazione:

L'Aggiornamento ANAC 2015 ha precisato che per analisi del contesto esterno si intende l'attività di lettura e interpretazione delle dinamiche socio-territoriali al fine di tenerne debitamente conto all'atto della predisposizione del PTPC; per analisi del contesto interno invece si intende, in modo particolare, la mappatura dei processi che caratterizzano l'organizzazione. L'Aggiornamento ANAC ha raccomandato che la mappatura non riguardi solo i processi delle aree definite "general", ma anche i processi delle aree definite "specifiche" dell'amministrazione di riferimento.

b) Valutazione del rischio nelle sue sotto-fasi:

Identificazione del rischio;
Analisi del rischio;
Ponderazione del rischio.

- Per **identificazione del rischio** si intende l'individuazione, in corrispondenza di ciascuna fase o aggregato di fasi del processo, del corrispondente evento rischioso.
- Per **analisi del rischio** si intende l'individuazione dello schema di frode sotteso al rischio di corruzione individuato, evidenziando i possibili e probabili comportamenti correlati, i fattori abilitanti, le cause, il perimetro di azione.
- Per **ponderazione del rischio** si intende la valutazione quantitativa del rischio (attraverso una stima delle variabili "Impatto e Probabilità"), che consente di stabilire le priorità di intervento nella successiva fase della trattazione del rischio. L'ANAC, per questa specifica fase, ha raccomandato alle amministrazioni di appellarsi al "principio della prudenza".

c) Trattamento del rischio: si intende l'adozione di misure per prevenire la corruzione debitamente progettate, sostenibili dall'amministrazione e verificabili. L'ANAC ha segnalato l'importanza che vi sia un'evidente connessione tra le misure individuate e le analisi conoscitive del rischio.

Trasversali a tutte queste fasi, vi sono, a monte, l'impegno a **comunicare** e a promuovere consultazioni con tutti gli *stakeholders* coinvolti nel processo di gestione del rischio, affinché siano comprese le basi informative sulle quali sono adottate le decisioni e le ragioni per cui sono necessarie quelle particolari azioni e, a valle, l'impegno a **monitorare e a riesaminare** l'intero processo implementato in una logica di miglioramento continuo.

7.2. Principi della gestione del rischio corruzione

Secondo la norma UNI ISO 31000:2010 la gestione del rischio opera efficacemente solo se l'Istituzione recepisce nella propria cultura organizzativa i seguenti principi:

- a) la gestione del rischio crea e protegge valore
- b) la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione
- c) la gestione del rischio è parte del processo decisionale
- d) la gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza
- e) la gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva

- f) la gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili
- g) la gestione del rischio è su misura
- h) la gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali
- i) la gestione del rischio è trasparente e inclusiva
- j) la gestione del rischio è dinamica
- k) la gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.

Questi principi non devono fungere da riferimento astratto e avulso dal processo di gestione del rischio. Esiste di fatto una sorta di corrispondenza tra i principi sopra richiamati e le singole fasi del processo di gestione del rischio corruzione sopra descritto.

Ad esempio:

- i principi secondo cui la gestione del rischio “crea e protegge valore” ed “è trasparente e inclusiva” sono comprensibilmente collegabili alla fase della “comunicazione e della consultazione”: il nesso tra l'efficacia della gestione del rischio e il “successo” dell'organizzazione, nei termini di creazione e protezione di valore, deve essere attentamente analizzato e comunicato a tutti gli stakeholders che vengono coinvolti e partecipano alle fasi del processo;

- i principi secondo cui la gestione del rischio “è su misura” e “tiene conto dei fattori umani e culturali” sono correlabili alla fase della “definizione del contesto esterno e interno”;

- il principio secondo cui la gestione del rischio necessita di “basarsi sulle migliori informazioni possibili” è da porre in relazione alla fase dell'identificazione del rischio: per evitare possibili distorsioni è opportuno disporre di un'ampia varietà di fonti informative come dati storici, esperienza, informazioni di ritorno degli stakeholder, pareri di specialisti e così via;

- i principi secondo cui la gestione del rischio “è sistematica, strutturata e tempestiva”, “tratta esplicitamente l'incertezza” ed “è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione” devono essere tenuti in debita considerazione all'atto dell'analisi dei rischi;

- la fase della ponderazione del rischio, al cui termine l'organizzazione è in grado di stabilire le priorità di intervento, è correlabile al principio secondo cui la gestione del rischio “è parte del processo decisionale”;

- il trattamento del rischio consente “il miglioramento continuo dell'organizzazione” in quanto è in grado di ridurre il rischio; infine, la fase del monitoraggio e del riesame ci consente di comprendere come la gestione del rischio “sia un processo dinamico”, quindi sensibile e rispondente al cambiamento.

7.3. Struttura di riferimento

Per consentire la realizzazione della gestione del rischio all'interno di un'organizzazione è necessario che la stessa venga dotata di una struttura gestionale di riferimento in grado di operare l'integrazione della gestione del rischio nell'intera organizzazione e a tutti i livelli. La struttura di riferimento contribuisce a gestire i rischi in maniera efficace mediante l'applicazione del processo di gestione del rischio. Inoltre, la struttura assicura che le informazioni relative al rischio, ottenute dal processo di gestione, siano utilizzate quali basi per il processo decisionale. E' quindi necessaria l'attivazione della predetta struttura, elettivamente individuata nel Servizio Controllo di Gestione, che si ritiene necessario incardinare nel Settore Organizzazione, anche al fine di favorire l'integrazione di tutte le attività di programmazione, refertazione e controllo gestionale, e pertanto del PTPC con il Piano della Performance, nonché con il Piano della formazione del personale e con il Codice di comportamento.

Per le attività di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza il RPC inoltre si avvale del supporto del Responsabile del Settore Servizi generali.

8. LO STATO DELL'ARTE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE NEL COMUNE: CRITICITÀ RICONTRATE E CORREZIONI DI ROTTA

Il modello di gestione del rischio adottato presenta diverse criticità:

- frammentarietà delle analisi e delle misure già adottate, cui il presente aggiornamento intende ovviare mediante l'introduzione di alcune misure di carattere generale, in futuro si dovranno individuare altresì interventi di carattere strutturale;
- assenza di una struttura dedicata al processo di gestione del rischio. Il processo di riorganizzazione è ancora in fase di attuazione e, pertanto, per l'attuazione di quanto previsto dalla norma UNI ISO 31000:2010 circa l'opportunità che le organizzazioni sviluppino e attuino una struttura di riferimento il cui scopo è integrare il processo per gestire il rischio nella *governance* complessiva dell'organizzazione, nella strategia e nella pianificazione, nella gestione, nei processi di *reporting*, nelle politiche, nei valori e nella cultura; al fine di integrare il PTPC con il Piano della Performance, il supporto alla gestione del rischio è affidato elettivamente al Servizio Controllo di gestione, Servizio che si ritiene necessario incardinare nel Settore Organizzazione, anche al fine di favorire l'integrazione di tutte le attività di programmazione, refertazione e controllo gestionale, e pertanto del PTPC con il Piano della Performance, nonché con il Piano della formazione del personale e con il Codice di comportamento ;
- limiti dell'analisi approfondita del contesto esterno: il presente aggiornamento opera una prima integrazione delle risultanze dei documenti di analisi nazionali con le risultanze locali, al fine di tenerne conto per la messa a punto della strategia anticorruzione dell'Amministrazione, tuttavia gli strumenti di ascolto e gli strumenti di indagine sul contesto esterno sono ancora limitati e non offrono elementi di conoscenza adeguati;
- mappatura dei processi: la mappatura dei processi deve ritenersi ancora non ottimale, benché sia stata incrementata in quanto sono state prese in considerazione gli ambiti obbligatori come definiti nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento al PNA 2015. La mappatura dei processi, nella prospettiva del miglioramento continuo, deve continuamente essere rivista ed integrata, non soltanto alla luce dei chiarimenti e delle indicazioni ANAC bensì anche in relazione alle risultanze delle verifiche e dei controlli periodici.
- valutazione e trattamento del rischio: le criticità evidenziate nella fase di mappatura dei processi si riverberano sulle fasi successive del processo di gestione del rischio. Pertanto, anche le fasi di individuazione dei rischi, di analisi qualitativa dei rischi con l'individuazione degli schemi di frode (comportamenti, cause, fattori abilitanti), di analisi quantitativa dei rischi (pesatura e ponderazione), di trattamento del rischio e di monitoraggio, pur se, in linea di massima, portate a termine nel corso del 2017, presentano a cascata tutta una serie di criticità che nel corso del triennio saranno attentamente trattate in una logica di miglioramento continuo;
- controllo sull'attuazione delle misure: la complessità della materia e il ruolo centrale assegnato al RPC non hanno favorito una consapevole gestione del ruolo da parte dei Referenti e degli altri soggetti individuati al paragrafo 2, né un effettivo coinvolgimento di tutti i soggetti attivi nel sistema dei controlli ai fini del controllo sull'attuazione delle misure previste dal PTPC. Il presente Piano evidenzia pertanto la necessaria integrazione delle misure con il sistema degli obiettivi perseguiti dall'ente, attivando conseguentemente tutti gli attori del sistema dei controlli interni ai fini del controllo sulla piena attuazione delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione.

9. MISURE GENERALI INTERSETTORIALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE - INTERVENTI TRASVERSALI SULL'INTERA AMMINISTRAZIONE

Sono individuate, in esito agli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa, alcune misure di carattere generale intersettoriale che sono volte a migliorare la qualità generale degli atti nella gestione di tutti i processi gestiti dall'ente, al fine di conseguire una più attenta applicazione di precetti giurisprudenziali e legislativi già consolidati nel tempo, che devono essere meglio attuati ai fini della prevenzione della corruzione.

9.1. Obbligo di motivazione degli atti amministrativi

Settori coinvolti: tutti

I provvedimenti conclusivi di procedimento devono riportare in narrativa la puntuale descrizione del procedimento svolto, richiamando le disposizioni normative nonché tutte le fasi svolte e tutti gli atti acquisiti e prodotti - anche interni - per addivenire alla decisione finale. In tal modo chiunque vi abbia interesse potrà in ogni tempo ricostruire l'intero procedimento amministrativo, anche avvalendosi dell'istituto del diritto di accesso (art. 22 e ss. Legge 241/1990).

I provvedimenti conclusivi, a norma dell'articolo 3 della Legge 241/1990, devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza e completezza. Maggiore è la discrezionalità dell'ente, tanto più è diffuso l'onere della motivazione.

La motivazione deve "indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria". Lo stile dovrà essere il più possibile semplice e diretto. E' preferibile non utilizzare acronimi, abbreviazioni e sigle (se non quelle di uso più comune).

Questo per consentire a chiunque, anche a coloro che sono estranei alla pubblica amministrazione ed ai codici di questa, di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.

La motivazione deve consentire a chiunque di replicare il processo decisionale e verificarne la coerenza con la decisione conclusiva. Anche sul piano della quantificazione dei valori contabili o comunque numerici espressi nella decisione conclusiva, la motivazione deve precisare tutti i fattori posti alla base della quantificazione di tali valori e le formule o comunque i criteri di calcolo che hanno determinato la quantificazione.

Per l'attivazione consapevole della presente misura nel 2017 si è già avviato uno specifico percorso di formazione del personale aperto alla generalità dei dipendenti.

Tempistica di attuazione: immediata.

9.2. Separazione tra responsabile del procedimento e responsabile del provvedimento

Settori coinvolti: tutti

Ove possibile dovrà essere garantita la separazione tra il soggetto che effettua l'attività istruttoria (responsabile del procedimento) e colui che assume la responsabilità dell'adozione dell'atto finale (responsabile del provvedimento) in modo che per ogni atto siano identificati e coinvolti almeno due soggetti: un istruttore o comunque un collaboratore proponente (responsabile del procedimento) e il funzionario titolare di posizione organizzativa o altro dipendente abilitato all'adozione del provvedimento. In ogni caso ogni atto, introduttivo, interlocutorio o conclusivo, dovrà recare accanto all'indicazione dell'istruttore proponente (completa di recapiti telefono, fax, e-mail), anche quella del titolare del potere sostitutivo, come individuato con decreto del Responsabile di settore ovvero con decreto sindacale, al fine di assicurare la tracciabilità dell'atto amministrativo.

Tanto il responsabile del provvedimento quanto il responsabile del procedimento sono tenuti a dichiarare se sussista, anche potenzialmente, un conflitto di interessi **prima dell'avvio del procedimento e in ogni caso prima dello svolgimento dell'istruttoria. La dichiarazione tardiva rende necessario procedere a nuova istruttoria, fermo restando il rispetto dei termini del procedimento.**

La presente misura deve essere attuata altresì nelle procedure di affidamento di contratti pubblici.

Per l'attivazione consapevole della presente misura nel 2017 si è già avviato uno specifico percorso di formazione del personale aperto alla generalità dei dipendenti. Per la stessa finalità nel 2017 si è inoltre introdotto uno specifico obiettivo gestionale intersettoriale.

Tempistica di attuazione: immediata.

9.3. Trattazione dei procedimenti ad istanza di parte

Settori coinvolti: tutti

Nella trattazione di tutti i procedimenti ad istanza di parte deve essere rispettato l'ordine di arrivo al protocollo delle istanze, fatte salve nell'ambito dei Servizi Sociali particolari situazioni di difficoltà, gravità, emergenza da cui possa derivare nocimento alla persona.

Tempistica di attuazione: immediata.

9.4. Obbligo di concludere il procedimento amministrativo con provvedimento espresso

Settori coinvolti: tutti

Ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'amministrazione, nel caso delle attività cd. a rischio, **il provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo deve essere assunto in forma espressa** sotto forma di determinazione dirigenziale/ordinanza o, nei casi previsti dall'ordinamento, di deliberazione giunta o consiliare.

Ove il procedimento amministrativo consegua ad un'istanza di parte di cui si ravvisi la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza, l'Ente ha il dovere di concludere il procedimento medesimo con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo (art. 2, comma 1, della legge n. 241/1990 come modificato dall'art. 1, comma 38, della legge n. 190/2012). Anche tali provvedimenti sono soggetti agli obblighi di pubblicazione di cui sopra.

Tutte le determinazioni, ordinanze e deliberazioni sono pubblicate all'albo pretorio on line.

Qualora il provvedimento conclusivo sia un atto diverso da quelli sopra indicati, si deve comunque provvedere a renderlo noto in elenco in apposita sezione del sito.

Per ciascuno dei provvedimenti conclusivi da ricomprendersi nell'elenco di cui al capoverso precedente sono pubblicati il contenuto, l'oggetto, l'eventuale spesa prevista e gli estremi relativi ai principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento.

La mancata o incompleta pubblicazione delle informazioni previste è fonte di responsabilità a carico dei responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali.

Per l'attivazione consapevole della presente misura nel 2017 si è già avviato uno specifico percorso di formazione del personale aperto alla generalità dei dipendenti.

Tempistica di attuazione: immediata.

9.5. Obbligo di monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti

Settori coinvolti: tutti

Il comune, nel rispetto della disciplina relativa al diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della legge n. 241/1990 e s.m.i., rende accessibili in ogni momento agli interessati le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni fase.

Il monitoraggio dei tempi dei procedimenti è operato con riferimento ai termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi dell'Ente, come risultanti dalle tabelle dei procedimenti pubblicate sul sito web istituzionale. Il monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti forma altresì oggetto del più ampio programma di misurazione e valutazione della performance individuale e collettiva (d.lgs 150/2009) e di controllo della gestione secondo gli articoli 147, 196 e 198-bis del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i.

Il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti forma oggetto di verifica anche in sede di esercizio dei controlli preventivo e successivo di regolarità amministrativa.

Il monitoraggio dei tempi dei procedimenti spetta al funzionario incaricato delle funzioni dirigenziali, anche ai fini dell'eliminazione di eventuali anomalie (per mancato rispetto dei tempi o per brusche accelerazioni degli stessi). I risultati del monitoraggio sono consultabili sul sito web dell'ente.

Tempistica di attuazione monitoraggio: dal 2018.

9.6. Revisione del sistema di sicurezza nella gestione digitale dei processi

Settori coinvolti: Organizzazione ed innovazione tecnologica e tutti i settori

La gestione dei processi deve assicurarne la piena tracciabilità, intesa come identificazione e possibilità di verifica dell'operato di tutti i soggetti che a qualunque titolo intervengono, anche informalmente, nei processi gestiti dall'Ente, al fine di prevenire o comunque poter individuare e successivamente elidere fattori di inquinamento o condizionamento dei processi (rischio

evidenziato dall'analisi del contesto esterno). L'avanzato grado di digitalizzazione dei processi richiede a tal fine una revisione ed aggiornamento del sistema di sicurezza nella gestione digitale dei processi. Le misure di aggiornamento sono precisate nell'allegata mappatura dei processi.

Conclusa la fase di aggiornamento del sistema della sicurezza digitale, assumono particolare rilevanza il costante aggiornamento del registro degli account (in relazione al sistema delle autorizzazioni al trattamento dei dati), la formazione periodica di tutto il personale abilitato ad operare nel sistema informatico, il monitoraggio delle anomalie nei flussi di dati, l'analisi periodica condotta con i responsabili del trattamento per la definizione di nuove misure di sicurezza, il monitoraggio periodico sulle misure di sicurezza, la tenuta del registro delle violazioni dei dati personali, l'informazione dell'utenza.

Tempistica di attuazione: aggiornamento del sistema di sicurezza entro marzo 2018, gestione del nuovo sistema da aprile 2018.

9.10. Rotazione del personale

Settori coinvolti: tutti

La rotazione degli incarichi apicali costituisce il principio di cui il Comune comprende e condivide la logica, coerente con l'opportunità di evitare la concentrazione per troppo tempo e in un numero limitato e invariato di soggetti titolari di funzioni comunali strategiche, con il rischio che possano consolidarsi delle posizioni "di privilegio" in grado di condizionare arbitrariamente l'operato del Comune. Tali soggetti svolgono un ruolo non solo direttivo ma anche di responsabilità dei procedimenti di competenza.

Ogni valutazione in ordine alla rotazione deve essere gestita con la dovuta accortezza, al fine di mantenere continuità e coerenza delle strutture, nonché di garantire le necessarie competenze professionali per la gestione delle stesse.

La rotazione negli incarichi apicali compete al Sindaco ed è preparata nel tempo con il supporto del Servizio Personale mediante la verifica delle competenze professionali rilevabili dai fascicoli del personale, l'aggiornamento periodico dei curricula, la sistematica programmazione di momenti di formazione congiunta dei funzionari appartenenti alla medesima area professionale o ad ambiti operativi omogenei, l'attribuzione di incarichi di sostituzione temporanea di colleghi in ambiti operativi appartenenti alla medesima area professionale o ad ambiti operativi omogenei, la formazione di gruppi di lavoro intersettoriali, la sistematica condivisione al tavolo di coordinamento settimanale delle problematiche lavorative di ciascun settore.

La rotazione negli incarichi apicali deve essere valutata annualmente e deve essere attuata con periodicità non superiore ai sette anni, salvo assoluta carenza di professionalità.

La rotazione negli incarichi non apicali compete a ciascun Responsabile incaricato di funzioni dirigenziali e deve essere preparata nel tempo in ciascun settore con metodiche analoghe a quelle indicate per i responsabili apicali, e deve essere valutata e attuata con periodicità consona all'ambito operativo, anche mediante tecniche di assegnazione automatica dell'istruttoria a rotazione a ciascuno dei collaboratori facenti parte del gruppo di lavoro.

10. LE MISURE DI PREVENZIONE E CONTRASTO DI CARATTERE PARTICOLARE

Le misure di contrasto specifiche in relazione ai rischi individuati per ciascun processo sono indicate nell'Allegato n. 1.

11. CONTROLLI

Il sistema di gestione del rischio deve essere presidiato da tutti gli attori di cui al paragrafo 2, ciascuno dei quali deve essere attivo non solo in fase di definizione e di attuazione delle misure di prevenzione e contrasto, ma altresì in fase di controllo.

Il RPC assicura il controllo sistematico mediante impulso a tutti i soggetti attivi nel sistema dei controlli interni, con il supporto del Servizio Controllo di gestione.

Il controllo sulla corretta attuazione delle misure previste dal PTPC è pertanto attuato mediante i controlli interni già attivi presso il Comune, secondo le seguenti modalità:

TIPOLOGIA DI CONTROLLO	TEMPI	SOGGETTI RESPONSABILI	OGGETTO DEL CONTROLLO
controlli successivi di regolarità amministrativa	trimestrale	segretario comunale	a campione, sugli atti
controllo sulle dichiarazioni sostitutive di atto notorio	costante	-responsabili di procedimento -referenti	sugli atti e sui fatti
controllo sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione	costante	-responsabili di procedimento -referenti	su dati inseriti in pubblici registri
controllo di gestione controllo sulla performance	intermedio e annuale	- responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali -responsabile servizio controllo di gestione	sul complesso degli atti e delle attività

e pertanto tutti i Referenti e i Responsabili di cui al paragrafo 2 cooperano con il RPC in fase di controllo non solo occasionalmente mediante la segnalazione al RPC di fatti specifici, ma sistematicamente in relazione alle funzioni di controllo di loro competenza.

In particolare il RPC, i Referenti, i Responsabili di cui al paragrafo 2, annotano nei report dei controlli di loro competenza anche le risultanze della verifica operata in ordine all'attuazione delle misure prescritte dal PTPC.

Per il controllo periodico sull'adempimento degli obblighi di trasparenza, il RPC e l'POIVP si avvalgono del supporto del Responsabile del Settore Servizi generali.

12. STRUMENTI PER LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI “Whistleblowing”

Si ritiene che, anche se l'Amministrazione non si è dotata di un programma software *ad hoc* per la gestione delle segnalazioni, la gestione della casella di posta elettronica anticorruzione@comune.sommalombardo.va.it possa rappresentare al momento una soluzione adeguata.

Tale casella è attivata dal 2015. Dal 31 luglio 2017 a tale casella di posta elettronica accede solo il RPC.

Ad integrazione di tale canale di comunicazione, a partire dalla consultazione aperta ai fini dell'adozione del presente PTPC, si sono attivati ulteriori canali di comunicazione con il RPC che presentano carattere di massima riservatezza: tra questi la casella di posta elettronica certificata del segretario generale annachiara.affaitati@sommalombardo.legalmail.it (raggiungibile scrivendo da casella di posta elettronica certificata “pec to pec”).

Si ritiene decisivo, per la buona riuscita della misura, evidenziare nel sito istituzionale tali caselle e diffonderne la conoscenza tanto all'esterno quanto all'interno dell'ente, inviando comunicazioni periodiche ai dipendenti nelle quali, oltre a ribadire l'importanza dello strumento per far emergere situazioni che possano compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'Istituzione, sposando un'accezione ampia del termine “corruzione”, si forniscano rassicurazioni circa la garanzia di anonimato e di tutela da azioni discriminatorie, in conformità con le norme vigenti.

13. FORMAZIONE DEL PERSONALE

Sono stati realizzati e saranno riproposti interventi formativi differenziati, sia rivolti alla generalità dei dipendenti, sia rivolti a specifici ambiti operativi, con l'obiettivo di valorizzare la componente valoriale (principi etici), la conoscenza e l'approfondimento della normativa, programmando anche una formazione mirata al supporto tecnico-metodologico nella gestione dei processi a maggior del rischio corruzione nonché un modulo specialistico dedicato al “*Risk management*”.

Il RPC ritiene fondamentale superare l'approccio generalista al tema della corruzione a favore di una formazione più mirata al perseguimento degli obiettivi contenuti nel Piano.

La programmazione della formazione ha carattere annuale e tiene conto delle indicazioni dei Referenti di cui al paragrafo 2.4. nonché delle criticità rilevate nei controlli interni.

14. PATTI DI INTEGRITÀ E PROTOCOLLI DI LEGALITÀ'

Nel corso del triennio sarà data applicazione ai patti di integrità con le imprese, secondo lo schema approvato con DGC n. 139/2017, quale misura di rafforzamento della trasparenza nella contrattazione pubblica, mediante inserimento in allegato a tutti i capitolati e documenti di gara, con l'espressa previsione della sanzione prescritta dall'art. 1, comma 17, della Legge n. 190/2012.

L'introduzione del patto di integrità tra amministrazione pubblica e imprese partecipanti alle gare induce queste ultime a conformare i comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza e, nel contempo, contribuisce ad accrescere la consapevolezza del valore dell'impegno, da parte di operatori economici e funzionari pubblici, a prevenire e contrastare i comportamenti illeciti e corruttivi.

Nel corso del triennio inoltre sarà verificata la possibilità di condividere con altre pubbliche amministrazioni interessate la sottoscrizione di protocolli di legalità volti a rafforzare i controlli e il presidio di legalità nell'azione amministrativa.