

**COMUNE DI MAGNACAVALLO (MN)**  
**PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA**  
**2019-2021**

**PARTE PRIMA**  
**PREMESSA**

Sotto il termine “prevenzione della corruzione“ rientrano vari fattori di diversa natura, soggettivi ed oggettivi, catalogati da numerosi interventi legislativi volti a consentire alla Pubblica Amministrazione un’azione di coordinamento, promozione e cura del benessere sociale dei cittadini (fenomeno culturale). Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

- tutti i delitti contro la Pubblica Amministrazione, sanzionati dal Titolo II, Capo I, del Codice Penale;
- ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell’Amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite.

L’adozione dei numerosi piani richiesti dal legislatore, che incidono a vario titolo sulla disciplina di cui alla legge 190/2012 (formazione, trasparenza e integrità, codice di comportamento, incompatibilità, disciplina penale, discrezionalità amministrativa e conseguente mappatura del rischio), possono essere collocati in un unico documento di estrema sintesi, ripercorrendo le finalità e le linee guida del Piano Nazionale Anticorruzione, i cui contenuti essenziali e metodologia fanno riferimento ad una struttura essenziale di figure professionali che nel nostro piccolo Ente sono:

- il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e integrità, nella persona del Segretario Comunale pro tempore Dr.Franco Cardamone;
- i Responsabili di posizione organizzativa e di procedimento che collaborano con il suddetto Responsabile nell’attuazione delle azioni previste nel Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018/2020, di cui il presente documento costituisce l’aggiornamento per il triennio 2019/2021.

In attuazione del Decreto Leg.vo n.97/2016, il presente documento è rappresentato dall’unicità del piano per la prevenzione della corruzione e del programma triennale della trasparenza e dell’integrità.

Il piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) giunge, con il corrente anno, alla sua settima edizione, dopo l’avvio nel 2013 del 1°piano triennale 2013/2015 in base al PNA (Piano Nazionale Anticorruzione), approvato con deliberazione 11/09/2013 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Premettendo che la procedura per l’approvazione del piano rimane invariata rispetto agli anni passati e tenuto conto dell’indirizzo dell’ANAC di assicurare “la più larga condivisione delle misure anticorruzione con gli organi di indirizzo politico “(ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015) e di tutti i dipendenti e Consiglieri Comunali, O.I.V. e Revisore dei conti, il piano anticorruzione è rivolto principalmente all’interno dei soggetti della vita amministrativa.

Si intende, pertanto, rafforzare la conoscenza del piano stesso da parte dei soggetti interni mediante un loro più diretto coinvolgimento nelle valutazioni delle principali disfunzioni a livello organizzativo. Questa azione è oggetto di un continuo confronto tra il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e gli Organi politici e tecnici dell’Ente con i quali si ha la possibilità, per le dimensioni del Comune, di effettuare numerosi incontri di servizio o conferenze su specifici temi organizzativi.

Particolare attenzione è data al criterio della prudenza, volto ad evitare una sottostima del rischio di corruzione sia dal punto di vista soggettivo (è importante la valutazione della qualità degli individui

con i quali collaborare nella stesura degli obiettivi gestionali) che oggettivo (è importante individuare azioni perseguibili attraverso un'attenta valutazione interna del grado di sostenibilità della pianificazione e progettazione comunale).

Il Piano per la Prevenzione della Corruzione del Comune viene quindi aggiornato tenendo conto delle disposizioni normative più recenti, in particolare, oltre alla Legge n.190/2012, la Circolare n.1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art.54 del Decreto Leg.vo 30/03/2001, n.165, approvato con D.P.R. n.62 del 16/04/2013, le prime Linee recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016 (vedasi deliberazione Anac del 28/12/2016).

Da ultimo l'aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera n. 1074 del 21/11/2018 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

## **AGGIORNAMENTO DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

In attuazione della determinazione ANAC n. 831/2016 e conseguente Piano Nazionale Anticorruzione (che di fatto integra e sostituisce quello approvato dalla CIVIT del 2013), il presente piano terrà in considerazione la promozione di misure di prevenzione oggettive e soggettive, il mantenimento delle misure generali e specifiche di prevenzione della corruzione, la dettagliata disciplina dell'accesso civico e generalizzato ed i nuovi contenuti di pubblicazione e diffusione dei dati.

Inoltre si terrà conto delle criticità dovute a:

- a) analisi del contesto interno ed esterno;
- b) mappatura dei processi amministrativi;
- c) valutazione e trattamento del rischio;
- d) coordinamento tra PTCP e piano della performance;
- e) maggiore coinvolgimento di attori esterni e interni.

In applicazione del nuovo Codice Privacy, D.Lgs n.196/2003 modificato dal D.Lgs. n.101/2018 per adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) sulla circolazione dei dati ed in rapporto con la legislazione vigente, ed in particolare con le disposizioni sulla trasparenza, si evidenzia che le nuove condizioni che il Comune (in forma, possibilmente, unificata) deve praticare per trattare i dati personali, richiedono una preparazione specifica ed organizzazione degli uffici amministrativi (URP, Segreterie, ecc.), del personale e uffici tecnici (appalti), che dovranno redigere gli atti amministrativi con tecniche rispettose delle novità in materia di armonizzazione contabile (D. Lgs. 118/2011 e s.m.i.), del c.d. FOIA (D. Lgs. 97/2016) di modifica al D.Lgs. 33/2013, delle linee guida ANAC in materia di pubblicazione nonché per le esigenze della privacy.

## **PARTE SECONDA IL PIANO ANTICORRUZIONE**

### **1. Analisi del contesto esterno**

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.

Importante riferimento la “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 e dalla quale emergono soprattutto fenomeni di criminalità di tipo economico/finanziario ed elusivo di norme tributarie e fiscali, ad esempio movimentazione illecita di valuta e titoli di credito legate ad investimenti immobiliari ed edilizi, di movimento terra, di giochi e scommesse, di smaltimento dei rifiuti, bonifica ambientale ecc.

## **2. Contesto interno**

L’Ente ha definito la propria struttura organizzativa mediante l’adozione dell’articolazione degli uffici e dei servizi e della dotazione organica.

La dotazione organica e l’articolazione degli uffici e dei servizi sono degli strumenti flessibili, da utilizzare con ampia discrezionalità organizzativa, al fine di dotare l’Ente della struttura più consona al raggiungimento degli obiettivi amministrativi e di perseguire una gestione ottimale sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità.

L’articolazione degli uffici e dei servizi, da ultimo modificata con deliberazione di Giunta n. 7 del 06/02/2018, ripartisce la struttura organizzativa in quattro Aree e un Servizio:

-Area Amministrativa ed Affari generali

-Area Servizi Finanziari

-Area Servizi alla Persona

-Area Tecnica

-Servizio di Polizia Locale, attualmente in convenzione con il Comune di Poggio Rusco, a cui è preposto un Comandante dipendente del Comune di Poggio Rusco, che costituiscono le unità organizzative, alle quali sono preposti n. 3 Responsabili di PP.OO.:

-Area Amministrativa ed Affari Generali

-Aree Servizi Finanziari e Servizi alla Persona

Area Tecnica.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati l’Amministrazione necessita di risorse umane adeguate, la cui entità sia in termini numerici che in termini qualitativi si traduce nell’adozione della dotazione organica, così come da ultimo modificata con la deliberazione di Giunta Comunale n.7 del 06/02/2018.

L’attività amministrativa svolta dai responsabili dei servizi tiene conto della netta distinzione tra organi di indirizzo politico e gestione dei singoli processi, distinzione già avvenuta da anni, in attuazione prima delle nuove disposizioni della legge N.142/1990 e successivamente del Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali (D. Lgs. n. 267/2000).

## **3. Mappatura dei processi**

La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell’Ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale ai fini dell’identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L’ANAC, con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell’effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

La **mappatura dei principali processi** dell’Ente è riportata nelle schede in allegato al presente documento (**Allegato 1**).

## **4. Processo di adozione ed approvazione del PTPC ed esiti della rilevazione interna**

Il processo di adozione ed approvazione del PTPC e del Piano della trasparenza ed integrità viene rivisto nell'ottica della unificazione in un unico documento delle disposizioni sull'accesso civico e accesso generalizzato con le ulteriori misure di contrasto della corruzione.

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, con link dalla homepage "Amministrazione Trasparente" nella sezione "Altri contenuti - Prevenzione della corruzione", a tempo indeterminato.

### **Rilevazioni:**

- nessuna variazione è intervenuta rispetto all'assetto degli uffici dell'Ente maggiormente esposti al rischio;
- nessuna variazione di rilievo è intervenuta rispetto all'organigramma degli uffici e nell'organizzazione dei servizi;
- l'ufficio di prevenzione della corruzione è individuabile in capo al Segretario Comunale, supportato dalle P.O. e dai responsabili di procedimento;
- è prevista mail istituzionale per le istanze di accesso civico, mediante indirizzo PEC dell'Ente;
- risulta predisposta e resa disponibile la modulistica per le segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower);
- non sono intervenute rilevanti esternalizzazioni dei servizi (solo affidamenti all'esterno di alcune attività quali: gran parte degli interventi sul verde e le potature, segnaletica orizzontale e verticale, opere murarie cimiteriali, servizio di ausilio all'ufficio tributi per accertamenti);
- continua la gestione in forma associata con il Comune di Poggio Rusco, Ente capofila, del servizio di Polizia Locale e Notificazione atti;
- nel 2017 si è conclusa l'esperienza dell'Unione "Sei Oltrepò" con altri cinque Comuni del Territorio, iniziata nel 2016 e, a tutt'oggi, non è stata avviata nessun'altra iniziativa di Unione o Fusione, ai sensi delle vigenti norme;
- le società partecipate risultano aver dato attuazione alla L.190/2012;
- si impone la rilevazione dei bisogni per il piano formativo di prevenzione della corruzione in collegamento con il piano della formazione 2019;
- non risultano conferiti incarichi a soggetti esterni individuati discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico;
- ricognizione del piano di prevenzione della corruzione e del programma per la trasparenza con focalizzazione sui seguenti principali aspetti della disciplina del PTPC e del PTT:
  - disciplina relativa ai monitoraggi;
  - azioni volte a garantire il regolare flusso dei dati e delle informazioni in partenza dagli uffici verso i responsabili della pubblicazione;
  - formazione, con riferimento alla definizione di procedure appropriate per selezionare i dipendenti preposti ai procedimenti a più elevato rischio di corruzione;
  - collegamento degli obiettivi del PTT con la performance organizzativa e individuale (**Allegato 3**);
  - sistema di informatizzazione, in particolare per quanto concerne l'accesso civico e le segnalazioni whistleblower (**Allegato 4**).

## **Conformazione del piano adottato alle linee guida del PNA**

### **Criticità rilevate**

Permangono gran parte delle criticità di cui alla precedente rilevazione, quali:

- a. La prima criticità rilevata attiene all'insufficiente comunicazione dei piani e al coinvolgimento della società civile e degli attori interni all'amministrazione, tenuto conto della assenza di proposte, sia da parte di stakeholders interni che degli stakeholders esterni.

Conseguentemente emerge l'opportunità di predisporre nella parte II del Piano la seguente misura di prevenzione: Rapporti con la società civile e con gli stakeholders interni all'Ente.

- b. Ulteriore criticità, desumibile dalla ricognizione del piano adottato in sede di prima attuazione, concerne il versante dell'efficienza del sistema di controllo e di monitoraggio, sia sulle misure del piano anticorruzione sia sulla trasparenza. Conseguentemente, si ritiene opportuno elaborare una misura ulteriore rispetto a quelle già contemplate in sede di prima adozione del piano, in merito al monitoraggio sulla efficace attuazione e la idoneità del piano.
- c. Direttamente correlata alla previsione dell'implementazione del sistema di monitoraggio e di controllo, al fine di assicurare efficienza a detto sistema, emerge l'opportunità di inserire in ciascun provvedimento (delibere, determine, decreti, ecc.) le indicazioni relative alle modalità di pubblicazione, i tempi e i soggetti tenuti, misura attualmente solo in parte attuata.
- d. In relazione alla connessione con il ciclo della performance 2019, va garantita:
  - la qualificazione della trasparenza come "indicatore di performance organizzativa";
  - la qualificazione degli obiettivi e del PTT come "indicatori di performance individuale".
- e. Per quanto riguarda il sistema di informatizzazione, va implementato il processo di informatizzazione della gestione delle misure già contemplate in fase di prima approvazione del piano, prevedendo, nel 2019, quale misura ulteriore, la semplificazione e l'informatizzazione delle segnalazioni whistleblowing, istituendo una casella di posta elettronica dedicata e visibile al solo responsabile dell'anticorruzione.
- f. Infine, si rileva l'esigenza di implementare un ambito/macro area relativa alle responsabilità e alle sanzioni, al fine di garantire il collegamento delle varie misure indicate nel piano con l'ambito dei soggetti in relazione all'imputazione di compiti e responsabilità.

## 5. Il livello e le aree di rischio

Gli esiti delle rilevazioni effettuate dimostrano che non sono intervenuti rilevanti mutamenti nell'assetto dell'organizzazione (N.10 dipendenti a tempo indeterminato ed orario pieno 36/36 in servizio al 31/12/2018).

Prosegue la collaborazione con il Consorzio Oltrepò Mantovano, cui questo Comune aderisce, per la gestione in forma associata dello Sportello Unico per le Attività Produttive e Sportello Unico Edilizia (SUAP/SUE) unitamente alla Centrale Unica di Committenza (CUC), con decorrenza dall'1/1/2017 al 31/12/2020.

Conseguentemente il livello del rischio resta sostanzialmente inalterato, salvo adeguamenti in relazione alle variazioni organizzative.

Sulla base delle elaborazioni formulate, di concerto con i vari settori comunali, è stata elaborata una mappatura dei rischi riguardante le principali materie di competenza dell'Ente (rischio da 1 a 4) secondo le schede **Allegato 1**).

Nei punti seguenti si indicano le aree a maggior rischio di corruzione e si individuano, in via generale, per il triennio 2019-2021, oltre alle specifiche misure indicate nelle allegate schede che hanno preso in esame alcune procedure da monitorare scelte per la loro rilevanza e che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente piano, le attività finalizzate a contrastare il rischio di corruzione. Le misure di prevenzione di cui al presente piano costituiscono obiettivi strategici, anche ai fini della redazione del piano delle performance.

## 6. Individuazione delle attività a rischio

1. In via generale ed esemplificativa, costituiscono attività a maggior rischio di corruzione, quelle che implicano:
  - a) l'erogazione di benefici e vantaggi economici da parte dell'Ente, anche mediati;
  - b) il rilascio di concessioni o autorizzazioni e atti similari;
  - c) le procedure di impiego e/o di utilizzo di personale, progressioni in carriera, incarichi e consulenze;
  - d) l'affidamento di commesse pubbliche, specie quelle con più elevato livello di discrezionalità.

2. In particolare, il piano individua i settori amministrativi maggiormente a rischio, così come indicati nell'allegato (**Allegato 1**), recanti, per ciascuno di essi:
- a) i singoli procedimenti e attività a rischio;
  - b) il livello di valutazione del rischio;
  - c) le specifiche misure organizzative di contrasto da attuare.

**Individuazione ulteriori attività a più elevato rischio di corruzione per i singoli servizi:**

Sono considerate a più elevato rischio di corruzione le attività di seguito riportate per i singoli servizi dell'Ente, in ampliamento delle aree a rischio obbligatorie, fissate per legge (art.1, comma 16, Legge 190/2012):

**a) per tutti i settori i rischi sono:**

mancato controllo irregolarità e mancanza DURC e antimafia; stipula di incarico o concessione in assenza di determina o provvedimento idoneo; scelta tipologia di contratto (atto in forma pubblica amm.va o scrittura privata) volto a favorire il privato; accordi collusivi per procedimenti non correttamente svolti;

**b) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, la cui articolazione in servizi è la seguente:**

a. gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali: attività di accertamento dell'evasione tributaria locale, attività di definizione condivisa di tributi e sanzioni (rischi: omesso controllo situazioni debitorie, omesso accertamento-riscossione, conteggio errato, applicazione distorta delle norme);

b. ufficio tecnico: scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture, con particolare attenzione alle procedure "in economia" (rischi: violazione delle norme in materia di gare pubbliche, aggiudicazione illegittima, errata individuazione della tipologia di gara, non corretta individuazione delle imprese partecipanti alla gara, predisposizione di un bando ad hoc per soggetti compiacenti, manomissione di plichi in ipotesi di procedure aperte, omissione richieste DURC/Casellari e mancanza controllo di eventuali irregolarità, accesso a parti segretate, omesso controllo dei subappalti);

gestione del territorio e dell'ambiente: urbanistica e gestione del territorio: attività di rilascio dei nulla osta / titoli abilitativi all'edificazione (Permessi di costruire, SCIA, DIA), verifiche ed ispezioni di cantiere, urbanistica negoziata (piani attuativi e piani integrati di intervento), pianificazione urbanistica generale ed attuativa e loro varianti (rischi: illegittima richiesta di varianti urbanistiche, omesso controllo o emanazione provvedimenti in violazione della normativa urbanistico-edilizia; errato calcolo della somma dovuta, rilascio permessi o nulla osta in violazione normativa);

**c) funzioni di polizia locale** (si rileva la gestione associata con ente capofila il Comune di Poggio Rusco fino al 31/12/2019, dando atto che il Comando Polizia Locale è affidato a dipendente del Comune di Poggio Rusco e che alla data di approvazione del presente piano risulta in servizio n. 1 dipendente di questo Comune in qualità di Agente/Istruttore di Polizia Locale):

c1) polizia municipale: comminazione e riscossione delle sanzioni del Codice della Strada, compiti di vigilanza e verifica di pubblica sicurezza;

c2) polizia commerciale: verifiche ed ispezioni presso gli esercenti (rischi: accordi collusivi per omesso espletamento delle attività, illegittima gestione dati in possesso, cessione indebita dati a soggetti non autorizzati, mancato accertamento di violazione di leggi, cancellazioni di sanzioni amministrative, alterazione dati);

**d) funzioni nel settore sociale:**

assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, con particolare riferimento a: concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché

attribuzione dei vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (rischi: incentivazione erogata in modo non corretto o arbitrarietà delle valutazioni); edilizia residenziale pubblica: assegnazione degli alloggi (rischi: assegnazione illegittima degli alloggi per mancato possesso dei requisiti).

## **ANALISI DEL RISCHIO**

### **a) Collegamento al ciclo di gestione delle performance**

Il sistema di misurazione e valutazione della performance, pubblicato sul sito istituzionale, costituisce uno strumento fondamentale attraverso cui la “trasparenza” si concretizza. La trasparenza della performance si attua attraverso due momenti:

- uno statico, attraverso la definizione delle modalità di svolgimento del ciclo della performance, dichiarato ne “Il sistema di misurazione e valutazione della performance”;
- l’altro dinamico attraverso la presentazione del “Piano della performance” e la rendicontazione dei risultati dell’amministrazione contenuta nella “Relazione sulla performance”. Il Sistema, il Piano e la Relazione della performance sono pubblicati sul sito istituzionale. Il Piano della performance è un documento programmatico in cui sono esplicitati gli obiettivi strategici, gli indicatori e i valori attesi, riferiti ai diversi ambiti di intervento. Il Piano è l’elemento cardine del processo di programmazione e pianificazione, prodotto finale dei processi decisionali e strategici definiti dagli organi di indirizzo politico e punto di partenza e di riferimento per la definizione, l’attuazione e la misurazione degli obiettivi e per la rendicontazione dei risultati. La lotta alla corruzione rappresenta un obiettivo strategico dell’albero della Performance che l’ente locale attua con piani di azione operativi; per tali motivi gli adempimenti, i compiti e le responsabilità del Responsabile anticorruzione vanno inseriti nel ciclo della performance. Si prevede l’inserimento di obiettivi strategici assegnati al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e alle P.O., contenenti specifiche iniziative in materia di trasparenza e prevenzione corruzione (**Allegato 3**).

In particolare saranno oggetto di analisi e valutazione i risultati raggiunti in merito ai seguenti obiettivi:

- a) riduzione delle possibilità che si manifestino casi di corruzione;
- b) aumento della capacità di intercettare casi di corruzione;
- c) creazione di un contesto generale sfavorevole alla corruzione;
- d) adozione di ulteriori iniziative adottate dall’ente per scoraggiare manifestazione di casi di corruzione.

### **b) Analisi e ponderazione del rischio**

L’analisi del rischio ha come obiettivo quello di consentire di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente e di individuare il livello di esposizione al rischio delle attività e dei relativi processi. Anche in questa fase è indispensabile il coinvolgimento della struttura organizzativa.

L’analisi è essenziale al fine di:

- comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli (creando i presupposti per l’individuazione delle misure di prevenzione più idonee);
- definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi.

La fase successiva di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera. La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti. Per i processi è stata quindi

elaborata una scheda (Mappatura dei rischi), con una “scala di livello rischio” che va da 1 a 4 secondo la gravità del rischio.

### **c) Mappatura del rischio**

La mappatura dei processi è un modo “razionale” di individuare e rappresentare tutte le attività dell’ente per fini diversi. In questa sede, la mappatura assume carattere strumentale a fini dell’identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L’accuratezza e l’esaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell’analisi complessiva.

Già la determinazione 12/2015 di ANAC individua un elenco non esaustivo di attività da considerare a più elevato rischio di corruzione e precisamente:

Aree di rischio generale di corruzione sono individuate nelle seguenti:

- acquisizione e progressione del personale;
- affidamento di lavori, servizi e forniture, nonché affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblico disciplinato dal D.Lgs. n. 50 del 2016;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all’adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Aree di rischio specifico sono individuate nelle seguenti:

- smaltimento rifiuti;
- pianificazione urbanistica.

Tale elenco è poi integrato valutando quali, tra le attività di specifica competenza, siano esposte al rischio di corruzione. Una volta indicate le aree di rischio devono essere individuati gli strumenti di governo e di controllo per prevenire ipotesi di illecito. Per l’attività di mappatura dei processi sono stati coinvolte le P.O. competenti, sotto il coordinamento del Responsabile per la prevenzione e della trasparenza (**Allegato 1**).

### **d) Gestione e monitoraggio del rischio**

Il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase non bisogna proporre astrattamente delle misure, che devono essere opportunamente progettate e scadenzate a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione. La fase di individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di temperare la sostenibilità anche della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non realizzabili.

Le misure di trattamento del rischio devono rispondere ad alcuni requisiti minimi quali:

- efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio, conseguente ad un’adeguata comprensione delle cause dell’evento rischioso;
- sostenibilità economica e organizzativa delle misure, dove l’impossibilità di attuarle va motivata;
- adeguamento alle caratteristiche specifiche dell’organizzazione, così da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione sulle esigenze peculiari.

Il monitoraggio riguarda le fasi di gestione del rischio al fine di poter intercettare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio. Le fasi di valutazione delle misure e del monitoraggio sono propedeutiche all’aggiornamento del Piano.

## LE MISURE DI CONTRASTO

### a) Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione

La formazione del personale dipendente rappresenta la maggiore criticità del piano, sulla quale si auspica un intervento legislativo volto a favorire la formazione interna ed esterna degli amministratori e dipendenti dell'Ente, tenuto conto delle limitazioni di spesa imposte dall'articolo 6, comma 13, del D.L. 78/2010, per il quale:

*“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione, deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.*

*Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione, ovvero tramite i propri organismi di formazione”.*

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 3, adottata in questa stessa seduta, è stato approvato il Piano per la formazione del personale per il triennio 2019/2021, in cui è previsto uno stanziamento pari ad € 1.120,00 di cui: € 420,00 per Formazione discrezionale ed € 700,00 per Formazione obbligatoria.

### b) Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Il codice, approvato con delibera della Giunta Comunale n.4 del 30/01/2014, è pubblicato sul sito del Comune.

E' intenzione dell'Ente predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del *Codice di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'Amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

Trova piena applicazione l'articolo 55-bis, comma 3, del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis, comma 4, del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i.

### c) Controlli interni

A supporto del perseguimento degli obiettivi del presente piano, è da considerare il sistema dei controlli interni che l'Ente ha dovuto approntare in attuazione del D.L. 10/10/2012, n. 174 “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, poi convertito in Legge 213 del 7 dicembre 2012.

La norma ha stabilito che i controlli interni debbano essere organizzati, da ciascun ente, in osservanza al principio di separazione tra funzione di indirizzo e compiti di gestione.

Per dare attuazione a tale disposizione, è stato approvato il Regolamento disciplinante i controlli interni, con deliberazione di C.C. n. 2 del 24/01/2013.

In particolare, rilevante ai fini dell'analisi delle dinamiche e prassi amministrative in atto nell'ente, è il controllo successivo sugli atti, che si colloca a pieno titolo fra gli strumenti di supporto per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti per le finalità del presente piano.

### d) Monitoraggio dei tempi di procedimento

Strumento particolarmente rilevante è quello relativo al monitoraggio dei termini del procedimento, che, ai sensi dell'art. 1, comma 9, lett. d), della legge 190/2012, costituisce uno degli obiettivi del Piano.

Con riferimento all'individuazione del soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia, l'Ente individua il Segretario Comunale.

Ai fini del monitoraggio dei termini di conclusione ciascun responsabile effettua l'indagine e richiede l'intervento del Segretario qualora vi siano dei ritardi nella conclusione delle varie fasi del lavoro.

Reiterate segnalazioni del mancato rispetto dei termini del procedimento costituiscono un segnale di un possibile malfunzionamento, che va non solo monitorato, ma valutato al fine di proporre azioni correttive.

Con atto deliberativo adottato in questa stessa seduta si è preso atto della relazione redatta a cura del Segretario Comunale, titolare del potere sostitutivo ai sensi dell'art.2 comma 9 bis della Legge 241/1990, sull'assenza per gli anni 2017 e 2018 di procedimenti nei quali non sia stato rispettato il termine di conclusione previsto per legge o per regolamento.

#### **e) Tutela del dipendente che denuncia illeciti (c.d. whistleblower)**

La legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha introdotto un'adeguata tutela del dipendente che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro, ha recepito tali sollecitazioni, limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione dell'art. 1, comma 51, che introduce l'art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La stessa norma disciplina, poi, nei successivi commi, il tendenziale divieto di rivelazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari, il controllo che il Dipartimento della funzione pubblica deve esercitare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

La protezione generale e astratta delineata deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, il quale - per effettuare la propria segnalazione - deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie. La tutela deve essere fornita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni: in primo luogo da parte dell'amministrazione di appartenenza del segnalante, in secondo luogo da parte delle altre autorità che, attraverso la segnalazione, possono attivare i propri poteri di accertamento e sanzione, ovvero l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.), l'Autorità giudiziaria e la Corte dei conti. Il tutto, in conformità al modello segnalazione condotte illecite (**Allegato 4**).

#### **f) Promozione della cultura della legalità**

Il Responsabile propone, in collaborazione con i servizi competenti, azioni ed iniziative di costruzione partecipata ed iniziative di coinvolgimento in primo luogo dei dipendenti, mediante la compilazione di un modulo, dei cittadini, e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi, al fine di costruire un "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza" che risponda ai bisogni di conoscenza e consapevolezza degli interlocutori, che, garantendo i principi della pubblicità, della trasparenza e del rispetto delle regole come presupposto per l'imparzialità e la responsabilità dell'azione amministrativa, valorizzino la cultura dell'etica del servizio pubblico, posto che ciò non comporti rinuncia alla natura discrezionale dei processi decisionali.

Poiché uno degli obiettivi strategici principali dell'azione di prevenzione della corruzione è quello dell'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e di fenomeni corruttivi, è particolarmente importante il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza.

In questo contesto, si collocano le azioni di sensibilizzazione, che sono volte a creare dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia e che possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "silenti".

#### **g) Misure contro "i furbetti del cartellino"**

Modifiche introdotte dal D.Lgs. 116 del 20/06/2016.

Il Decreto Legislativo n. 116 del 20/06/2016 interviene sulla disciplina prevista per la fattispecie di illecito disciplinare denominata "falsa attestazione della presenza in servizio", modificando e integrando l'art. 55 quater del D.Lgs. 165 del 2001.

Di particolare rilievo sinteticamente le seguenti disposizioni che sono inerenti all'attività di anticorruzione posta in essere dalle Pubbliche amministrazioni:

- il novello comma 1-bis reca una definizione di falsa attestazione della presenza in servizio, ricomprendendovi ogni modalità fraudolenta posta in essere per far risultare il dipendente il servizio;
- il comma 3-bis introduce un nuovo procedimento disciplinare, una sorta di procedimento "accelerato" nei casi di flagranza di reato e/o dell'esistenza di riprese video, con la previsione della sospensione immediata dei dipendenti; questo provvedimento deve essere assunto ordinariamente da parte del responsabile del settore in cui il dipendente svolge la propria attività. Esso deve essere assunto dall'ufficio per i procedimenti disciplinari, nel caso in cui sia venuto a conoscenza per primo della mancanza disciplinare;
- il nuovo testo dell'articolo 55 quater, comma 3 quater, stabilisce che l'ente debba provvedere alla segnalazione alla procura regionale della Corte dei Conti competente a contestare il danno d'immagine, da determinare tenendo conto della rilevanza del fatto per i mezzi di informazione;
- in tema di responsabilità dirigenziale (o responsabili della struttura presso cui il dipendente svolge la sua attività) viene prevista che integri gli estremi dell'illecito disciplinare sia la mancata attivazione del procedimento disciplinare, sia l'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare, con irrogazione della sanzione del licenziamento.

#### **h) Altre iniziative e ulteriori misure di prevenzione**

Si confermano tutte le altre iniziative e le ulteriori misure di prevenzione di cui al precedente piano anticorruzione, al quale si fa rinvio.

## **PARTE TERZA LA TRASPARENZA**

Il richiamo al precedente piano, che qui si intende integralmente riportato, ci rimanda ai concetti basilari della trasparenza che, in sintesi, sono:

- misura cardine dell'intero impianto anticorruzione;
- reale ed effettiva accessibilità totale;
- libero e illimitato esercizio dell'accesso civico.

Rimangono invariati gli obiettivi di cui al precedente piano che hanno la funzione di:

- a) tenere sempre aggiornata la pubblicazione dei dati previsti all'interno della nuova griglia (rivista dall'ANAC), di cui all'**Allegato 6** del presente piano;
- b) assicurare la qualità delle informazioni riportate nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali dell'Amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità;
- c) garantire l'osservanza delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali;
- d) assunzione di iniziative di comunicazione e diffusione della trasparenza;
- e) assicurazione del monitoraggio e vigilanza sull'attuazione e l'adempimento delle attività di realizzazione ed implementazione delle informazioni da inserire sul sito istituzionale, descritte nell'allegata tabella (**Allegato 2**).

## **ACCESSO CIVICO E ACCESSO GENERALIZZATO**

Il D.Lgs. 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'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* ha modificato ed

integrato il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (cd. “decreto trasparenza”), con particolare riferimento al diritto di accesso civico.

Il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto attuativo, ha sottolineato come l'introduzione del nuovo accesso civico segni “il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*) e rappresenta, per l'ordinamento nazionale, una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione trasparente come una casa di vetro” (Cons. Stato, sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016, n. 515/2016).

A far data dal 23/12/2016 è entrato in vigore il “Freedom of information act” – FOIA (dal nome della prima legge americana pioniera della trasparenza) di cui al Decreto Legislativo n. 97/2016.

Pertanto, parte integrante del presente piano è relativa alla “Disciplina dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato (FOIA) e relativa modulistica”.

Nel documento, allegato al presente piano (**Allegato 5**), sono indicate le regole da seguire per:

- **l'accesso civico generalizzato:** a partire dal 23/12/2016 l'accesso generalizzato riguarda i documenti dell'amministrazione ulteriori rispetto a quelli con obbligo di pubblicazione. Questo accesso è garantito a chiunque senza dover dimostrare un interesse specifico e senza motivare;
- **l'accesso civico semplice** riguarda la possibilità di accesso agli atti della P.a. già soggetti all'obbligo di pubblicazione on line. In pratica è un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione on line di atti e informazioni previsti dal D.Lgs. 33/2013.

**Quanto all'accesso documentale**, L. 241/1990, è nato con l'obiettivo di mettere in condizione i soggetti interessati di conoscere atti, documenti o informazioni specifiche utili a difendere al meglio i propri interessi. A differenza delle altre due forme, l'accesso documentale è riconosciuto solo a chi ha un interesse diretto, concreto e attuale da tutelare e può dimostrarlo. Per questo la richiesta di conoscenza va motivata.

## **ENTRATA IN VIGORE**

Il presente piano entra in vigore a seguito della esecutività della relativa deliberazione di approvazione da parte della Giunta Comunale.