



COMUNE DI CASALGRANDE

Provincia di Reggio Emilia

# Piano triennale di prevenzione della corruzione

e per la trasparenza

2019 - 2021

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

# **Parte I**

## **Introduzione generale**

## **1. Premessa**

Il Parlamento italiano ha approvato nel novembre del 2012 la legge 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione“ .

La legge 190 è stata approvata per dare attuazione alla Convenzione ONU contro la corruzione sottoscritta dall'Italia nel 2003 .

La legge si pone l'obiettivo di aggredire i fenomeni corruttivi sotto un duplice profilo : prevenzione e repressione e sposa un concetto molto ampio di corruzione che tocca ogni fenomeno di illegalità e persino di inefficienza della pubblica amministrazione.

All'interno del filone della prevenzione si colloca l'obbligo imposto a tutte le pubbliche amministrazioni di dotarsi di un piano triennale anticorruzione .

La richiesta di un piano e la valenza triennale evidenziano la volontà del legislatore di dare allo strumento la natura e la valenza di atto programmatico e sistemico che deve assicurare , attraverso le misure adottate per la trattazione dei rischi , la finalità di prevenire , non di curare i fenomeni corruttivi , di illegalità e di cattiva gestione amministrativa.

La costruzione del piano e i suoi annuali aggiornamenti sono stati , conseguentemente , affrontati e gestiti con questo obiettivo .

## 2. ITER DI ADOZIONE E SOGGETTI COINVOLTI

Il Piano triennale è stato aggiornato con atto della giunta comunale n. .... del .....

Il Piano è stato predisposto dal Segretario Generale in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza

La stesura del Piano è stata coordinata dal Segretario Generale e affidata ad un gruppo di lavoro composto da tutti i responsabili dell'ente .

L'approvazione del piano è stata preceduta dalle fasi sotto indicate :

- Predisposizione dello schema di aggiornamento del piano
- Illustrazione dello schema in apposita incontro con i responsabili
- Illustrazione dei dati sull'analisi del contesto esterno ricavabili dal lavoro realizzato dalla rete regionale per l'integrità e la trasparenza
- Conferma della valutazione dei processi e dei rischi sui processi mappati
- Confronto in sede di direzione e raccolta di osservazioni e proposte
- Lavoro di sintesi da parte del Segretario Generale e stesura dell'aggiornamento al piano
- Presentazione del piano al Sindaco e alla Giunta

### Le figure

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo ente è il Segretario comunale.

Il responsabile dell' inserimento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)*, è la Dott.ssa Jessica Curti , Responsabile Affari Generali e Vice Segretario

Il “*gestore*” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17) è stato identificato nel piano anticorruzione 2016-2018 con il Segretario Generale dell'Ente, responsabile della prevenzione della corruzione. L'ufficio che lo supporta è composto dai sotto indicati collaboratori:

- responsabile del Servizio finanziario;
- responsabile del Servizio Affari legali;
- responsabile del Servizio Urbanistica ed Edilizia;

- responsabile del Servizio Lavori pubblici.

### **3. LA MAPPATURA E LA VALUTAZIONE DEI RISCHI DI CORRUZIONE**

#### **Premessa**

Il Comune redige il presente aggiornamento al piano attenendosi alle indicazioni di struttura e di contenuto ricavabili dai Piani Nazionali Anticorruzione approvati da CIVIT prima e poi da ANAC

Nel disegno normativo l'adozione delle misure di prevenzione non può prescindere dall'espletamento di un lavoro di preparazione del piano che deve snodarsi in alcune fasi imprescindibili ben identificate all'interno del PNA del 2013 :

**FASE 1** - Approfondita analisi del contesto in cui opera l'amministrazione

**FASE 2** – Mappatura dei processi all'interno delle aree a rischio

**FASE 3** – Individuazione dei rischi specifici all'interno dei processi oggetto di mappatura nella fase 2

**FASE 4** – Valutazione dei processi prima e dei rischi specifici poi in termini di probabilità e di impatto

**FASE 5** – Trattare i rischi ossia identificare le misure esistenti e da implementare per prevenire e ridurre il rischio in termini di probabilità o di impatto

Prima di affrontare lo sviluppo delle fasi indicate vanno condivise alcune nozioni di base ed alcuni assunti che scaturiscono dalla legge 190 e dal PNA .

#### **Nozioni di base**

- a. **Area di rischio**, rappresenta la denominazione dell'area di rischio generale cui afferisce il processo ed i rischi specifici ad esso associati. Le aree di rischio, già individuate dal legislatore, sono:
  - a. Acquisizione e progressione del Personale;

- b. Affidamento di lavori, servizi e forniture;
  - c. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
  - d. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.
- b. **Processo**, che rappresenta una classificazione, a livello macro, delle possibili attività di trasformazione di input in output dell'amministrazione
  - c. **Rischio specifico**, che definisce la tipologia di rischio che si può incontrare in un determinato Processo.

### Assunti di base

Coerentemente con il processo di gestione del rischio delineato dal PNA, il piano viene suddiviso in cinque blocchi, che corrispondono a:

#### **A. Analisi del contesto**

1. Raccolta interna di dati oggettivi che consentano di avere un quadro della realtà amministrativa su cui il piano è chiamato ad intervenire
2. Raccolta di elementi da soggetti esterni in possesso di dati che possano aiutare a tracciare le caratteristiche dell'ente

#### **B. Mappatura dei Processi:**

1. Analisi dell'applicabilità di un primo nucleo di processi ricavabile dall'Allegato 2 del PNA ed individuazione di nuove Aree di rischio e/o Processi per l'amministrazione di appartenenza;
2. Identificazione delle Aree/Settori/Servizi/Uffici deputati allo svolgimento del Processo;

#### **C. Analisi e valutazione dei Processi:**

3. Valutazione dei processi esposti al rischio (in termini di impatto e probabilità);

#### **D. Identificazione e valutazione dei rischi:**

4. Analisi dell'applicabilità dei rischi specifici inseriti e proposti ed individuazione eventuale di nuovi rischi specifici associati ai processi valutati come maggiormente rischiosi;

5. Valutazione dei rischi specifici (in termini di impatto e probabilità);

**E. Identificazione delle misure:**

6. Identificazione delle misure più idonee alla prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio avendo presente che esistono due classi di misure quelle obbligatorie previste dalla legge 190 e declinate dal PNA e quelle ulteriori che potranno essere indicate all'interno del piano

## **Parte II**

### **Il Piano anticorruzione**

## **Fase 1 - L'ANALISI DEL CONTESTO**

L'analisi del contesto rappresenta la prima importante fase che viene sviluppata all'interno del piano . I risultati dell'analisi consentono di sviluppare, su basi non solo percettive, una corretta indicazione dei ruoli significativi ,della tipologia e della frequenza dei rischi che andrà ad incidere sulla individuazione , sulla valutazione e sul trattamento degli stessi .

Si tratta di effettuare una sorta di fotografia dell'ente che consenta di cogliere, sulla base di alcuni dati ritenuti particolarmente significativi , i nodi rilevanti e meritevoli di attenzione per la sola dimensione che presentano e non perchè indicativi di situazioni patologiche .

L'analisi del contesto viene operata su un duplice ambito interno ed esterno all'ente .

### **Analisi del contesto esterno**

L'analisi del contesto esterno è stata tratteggiata all'interno del piano anticorruzione 2016-2018 con i contenuti che si riportano di seguito

*“Rispetto al 2015-17 del PTPC, l'aggiornamento 2016-18 deve dedicare alla ricostruzione del contesto esterno un'attenzione del tutto nuova, dal momento che proprio a fine gennaio 2015 magistratura e forze dell'ordine hanno portato a termine l'inchiesta, denominata operazione Aemilia, che ha riguardato oltre duecento soggetti e che ha tolto il velo dall'attività di infiltrazione criminale dell'economie, oltre a vari altri illeciti, svolta da gruppi originari di Cutro, in Calabria, insediati in territorio reggiano oramai da alcuni decenni.*

*Per ricostruire sinteticamente il quadro emerso dall'inchiesta si riportano integralmente alcuni stralci tratti dal Dossier 2014/15 dell'Associazione Libera<sup>1</sup>.*

*L'operazione Aemilia, partita nel lontano 2010 è arrivata a segno nel 2015, facendo registrare uno dei colpi più duri che si potessero infliggere alla 'ndrangheta delocalizzata, quella 'ndrangheta da cui in pochi avevano messo in guardia negli anni scorsi.*

---

<sup>1</sup> FONDAZIONE LIBERA INFORMAZIONE – OSSERVATORIO SULL'INFORMAZIONE PER LA LEGALITÀ E CONTRO LE MAFIE, *Mosaico di mafie e antimafia Aemilia: un terremoto di nome 'ndrangheta*, Dossier 2014/2015, in particolare pagg. da 144 a 150.



*La complessa inchiesta ha riguardato in totale 117 persone, di cui cinquantaquattro sono state accusate del delitto di associazione mafiosa e quattro di concorso esterno in associazione mafiosa; altre imputazioni sollevate sono state quelle di estorsione, usura e reimpiego di denaro proveniente da altro delitto.*

*La Dda felsinea ha potuto ricostruire come attorno a Nino Dragone e facendo leva sul suo carisma criminale e la sua dinamicità imprenditoriale, poi transitate in capo a Nicolino Grande Aracri, detto "Mano di Gomma", gli 'ndranghetisti avessero messo radici nel territorio emiliano. L'origine di questo insediamento in Emilia è stato collocato indietro nel tempo: il punto di partenza delle attività criminali, infatti, è stato considerato il 9 giugno 1982, quando a Quattro Castella, un piccolo centro in provincia di Reggio Emilia, arrivò in soggiorno obbligato Antonio Dragone, il bidello della scuola elementare di Cutro (KR), un soggetto all'apparenza innocuo, ma in realtà preceduto dalla sua fama di boss della locale 'ndrina. Attorno a lui si coagulò una cellula criminale formata da altri mafiosi in soggiorno obbligato in Emilia e alcuni manovali e autotrasportatori provenienti da Cutro e dintorni. A fare loro contorno parenti e amici, giunti in questo territorio per motivi di lavoro o richiamati in loco dallo stesso Dragone.*

*Il primo business ad essere organizzato su larga scala fin dall'inizio è stato, ovviamente, il traffico di sostanze stupefacenti. Poi, una volta compreso come fosse più remunerativo cercare altre fonti di guadagno, il gruppo criminale ha iniziato a pianificare una propria presenza nel tessuto economico emiliano, dapprima tramite le estorsioni in danno di imprenditori conterranei o, più semplicemente, concorrenti e poi con la creazione di imprese edili in grado di partecipare agli appalti pubblici, grazie anche al contributo interessato di commercialisti e altri professionisti, come direttori di banche.*

*Il volume degli affari nel frattempo era aumentato vertiginosamente e, all'interno del sodalizio si erano manifestate le prime incomprensioni e divisioni, poi sfociate in scontro aperto. Le scaramucce tra le due fazioni, capitanate da Dragone e Grande Aracri, hanno prodotto anche morti e feriti, non solo in Emilia, ma anche in Calabria, secondo i classici registri della faida imparati e tramandati da generazioni e generazioni. Una volta finito in carcere Dragone, sul finire degli anni Novanta il sopravvento fu preso dal raggruppamento facente capo a Nicolino Grande Aracri, un dominio sancito anche pubblicamente, prima dall'omicidio nel 1999 di Raffaele Dragone e poi dall'assassinio nel 2004 del vecchio boss Antonio Dragone: "con quel delitto finì una faida, e mille chilometri*

*più a nord la 'ndrangheta trapiantata nel cuore dell'Emilia poté riprendere i suoi affari e le sue infiltrazioni nei mondi della politica, dell'imprenditoria, ma anche degli apparati statali e dell'informazione<sup>2</sup>, come ha scritto Giovanni Bianconi sul Corriere della sera del 29/1/2015.*

*L'organizzazione criminale, una volta rimosse le tensioni interne, ha potuto dedicarsi all'espansione in Emilia, allargandosi a macchia d'olio tra Reggio Emilia e Modena, ma puntando, attraversando le province parmensi e piacentine, fino alla bassa Lombardia. In questa silenziosa marcia di conquista, la 'ndrangheta ha rivolto maggior attenzione alle opportunità offerte dal tessuto imprenditoriale ed economico della regione, incentivando così soprattutto la propria dimensione imprenditoriale, senza per questo rinunciare alle continue violazioni del confine tra lecito e illecito.*

*L'inchiesta ha consentito di ricostruire le origini, le vicende e le attività illecite dell'organizzazione, il cui epicentro dirigenziale e affaristico è stato identificato in quel di Reggio Emilia e la cui operatività si estendeva però anche a Parma, Modena e Piacenza, con diverse scorrerie criminali nel territorio delle regioni limitrofe. Così, infatti, scrive il Gip Ziroldi: "le evidenze indiziarie appaiono affatto concordi nel condurre a ritenere operante nella parte occidentale dell'Emilia, da oltre un ventennio, una cellula 'ndranghetista di derivazione cutrese che, attraverso un processo di progressiva emancipazione rispetto alla cosca, ha guadagnato in autonomia ed autorevolezza sul piano economico-finanziario, mantenendo sostanzialmente inalterata la cifra della propria capacità di intimidazione, peraltro adeguata al mutato ordine delle cose. L'attività illecita si coagula senz'altro – qui trovando plastica manifestazione e concreta visibilità - attorno a soggetti che hanno il proprio indiscutibile centro di riferimento nella città di Reggio Emilia; in quel territorio, inoltre si è consumata o ideata la più parte dei reati fine, a conferma diretta del fatto che il pregiudizio dell'ordine pubblico è venuto ad emersione proprio nella Città del Tricolore". L'asset fondamentale dell'organizzazione è stata la capacità di innovare continuamente, mantenendo solidi radici nel tempo e nello spazio: uno spazio dilatato dalla Calabria fino ad arrivare all'Emilia, senza soluzione di continuità. Le caratteristiche principali riscontrate nella 'ndrangheta delocalizzata in Emilia sono l'assenza di una pluralità di locali o 'ndrine – il dato contrario è stato riscontrato in Lombardia, Piemonte e Liguria dove invece sono state attivate 'ndrine originali e autonome –; la spiccata vocazione imprenditoriale della cosca; la grande disponibilità*

*finanziaria messa in campo per inquinare l'economia legale; la capacità di corrompere e utilizzare funzioni pubbliche a proprio esclusivo vantaggio.*

*Le accuse principali rivolte agli indagati sono quelle di aver costituito un'associazione mafiosa secondo la previsione dell'art. 416 bis c.p. Un sodalizio criminale che quindi utilizza il metodo mafioso, caratterizzato dalla forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, per commettere delitti contro il patrimonio, attività di riciclaggio e di riutilizzo di denaro di provenienza illecita in attività economiche e corruzione. A corollario di questi, sono stati contestati anche altri reati quali traffico, di droga, intestazione fittizia di beni e la ricettazione, truffa e bancarotta fraudolenta, emissione e utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti, uso illegittimo di carte di credito, accesso abusivo a sistemi informatici, contraffazione di prodotti. E ancora, tra i delitti commessi, commercio di sostanze stupefacenti, minacce, estorsioni e usura, furti, danneggiamenti, incendi, delitti in materia di armi e munizionamento.*

*L'inchiesta a messo in luce come le cosche criminali, oltre alle iniziali attività legate al traffico di stupefacenti, si siano dedicate principalmente all'infiltrazione nell'economia legale potendo contare sia su notevoli capacità finanziarie, sia su alcuni settori economici in cui era ed è molto forte la presenza di imprese fondate o gestite da compaesani. I settori maggiormente interessati sono stati quindi quelli dell'edilizia, soprattutto privata, ma senza trascurare appalti e ancor più subappalti pubblici, autotrasporti, movimento inerti e servizi pubblici.*

*La cosca ha quindi messo in atto una sistematica infiltrazione di alcune aree economiche, anche contigue all'attività della pubblica amministrazione, ma non ha messo in luce fenomeni corruttivi diretti e sistematiche relazioni di scambio tra amministratori e funzionari pubblici da un lato ed esponenti criminali dall'altra. Nonostante l'elevato numero di persone coinvolte, in provincia di Reggio Emilia è stata sottoposto a procedimento solo un consigliere comunale e provinciale di minoranza per comportamenti che comunque non potevano influire direttamente sull'attività economica delle amministrazioni locali. La prefettura ha confermato che più in generale i reati contro la pubblica amministrazione (corruzione, concussione, ecc.) o anche contro pubblici funzionari e amministratori (intimidazioni e minacce) sono quasi inesistenti, con ciò rivelando un corpo amministrativo ancora "sano", sotto il profilo penale perlomeno, che si muove però in un contesto ambientale con un ormai piuttosto elevato livello di*

*infiltrazione criminale. I rischi principale derivanti da questa situazione sono quindi in sostanza due.*

*Il primo è che attraverso strumenti legali come le procedure pubbliche di approvvigionamento, soprattutto nell'ambito dei lavori (e in particolare dei subappalti) e in qualche misura dei servizi, quelli a minor contenuto tecnologico e professionale, come autotrasporti o pulizie, le imprese infiltrate dalle criminalità riesca a diventare fornitore della pubblica amministrazione, con il duplice esito di facilitare le attività di riciclaggio di proventi di attività illecite e di spiazzare le imprese "pulite" che, spesso non sono in grado di sostenere la concorrenza di aziende che possono contare su risorse, di varia natura, a condizioni particolarmente favorevoli.*

*Il secondo rischio è che i gruppi criminali che finora si sono principalmente limitati a infiltrare talune attività economiche, compiano il passo verso un rapporto di scambio diretto con soggetti interni, in qualità di amministratori o funzionari, alle pubbliche amministrazioni locali, una direzione attestata dal caso, per quanto circoscritto e ovviamente da suffragare in sede processuale, dell'unico politico coinvolto dall'operazione Aemilia.*

*Si tratta di rischi aventi una natura molto diversa e che richiedono l'adozione di contromisure complementari, ma evidentemente distinte.*

*Nel primo caso, occorre soprattutto migliorare il sistema delle procedure e dei controlli, anche mediante norme regolamentari, nella direzione di:*

- *precisare le competenze tra i diversi soggetti coinvolti nelle procedure di acquisto;*
- *perfezionare gli automatismi di verifica in itinere delle procedure (check list);*
- *introdurre controlli in materia antiriciclaggio;*
- *aumentare il livello dei requisiti di partecipazione richiesti alle ditte (whitelist).*

*Nel secondo caso, occorre invece agire sui comportamenti nella direzione di:*

- *migliorare la qualità degli atti, soprattutto sotto il profilo motivazione;*
- *definire le procedure delle verifiche in materia di inconfiribilità e incompatibilità;*
- *approfondire la conoscenza dei meccanismi di infiltrazione criminale;*
- *formalizzare la possibilità per i cittadini di segnalare comportamenti a rischio corruzione.*

*E' in queste direzioni quindi che verrà definito l'aggiornamento 2016-18 del PTPC."*

### **In sede di aggiornamento del presente piano**

- si segnala che il primo grado del processo AEMILIA nel 2018 si è concluso con un numero rilevante di condanne , 125 su 148 imputati

- si riporta in allegato A l'esito dell'analisi del contesto esterno aggiornata al 2018 prodotta dalla rete regionale per l'integrità e la trasparenza

### **Analisi del Contesto interno**

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita da ultimo con la deliberazione della giunta comunale numero 108 del 30.08.2018

La struttura è ripartita in Servizi .

Al vertice di ciascun Servizio è posto un dipendente di categoria D titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica effettiva ( ossia i posti coperti) prevede:

un segretario generale;

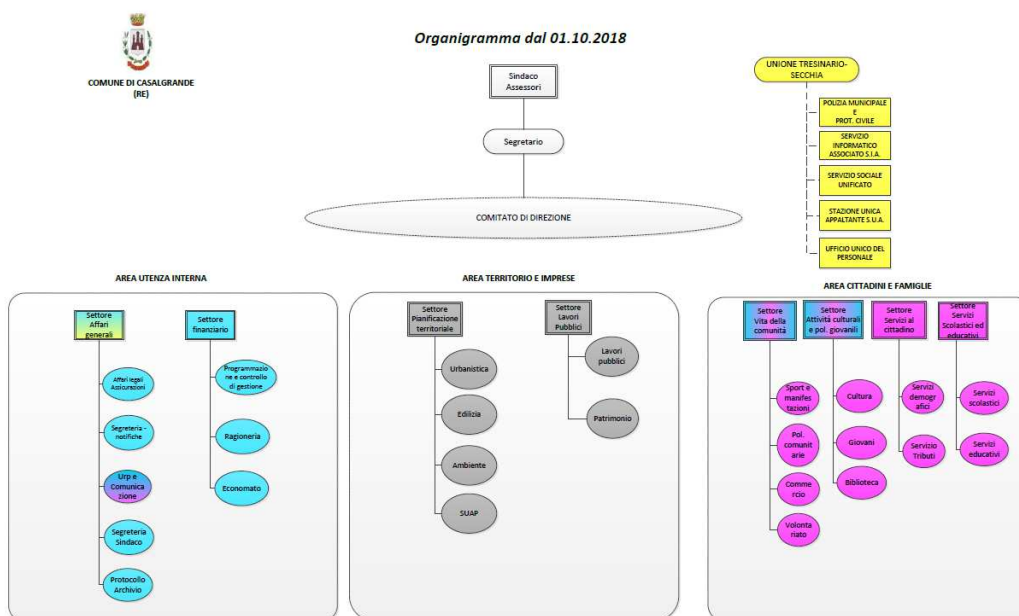
un vicesegretario;

n. 76 dipendenti, dei quali i titolari di posizione organizzativa sono n. 8.

Si riportano inoltre alcuni stralci del DUP appena approvato che meglio tratteggiano il contesto interno

## Risorse umane

Qui di seguito si riporta l'organigramma attuale della struttura organizzativa:



La dotazione organica relativa al personale a tempo indeterminato al 31/12/2017 è:

Categoria	N
Cat. D3	6
Cat. D1	12
Cat. C	44
Cat. B3	5
Cat. B1	18

Oltre a:

<b>Categoria</b>	<b>N</b>
Cat. D1 art. 110 c. 1	2
Cat. D1 art. 110 c. 2	2

### **Analisi risorse umane e benessere organizzativo**

<b>Indicatori quantitativi (Dati al)</b>	<b>31/12/2016</b>	<b>31/12/2017</b>
<i>Età media del personale (anni)</i>	48,3	47,8
<i>Età media responsabili A.P.O. (anni)</i>	52,5	53,5
<i>Anzianità media di servizio presso Comune di Casalgrande (anni)</i>	15,4	14,6
<i>% dipendenti con laurea</i>	26%	29%
<i>% responsabili A.P.O. in possesso di laurea</i>	50%	50%
<i>Ore di formazione erogate*</i>	562	1.095

\* include il tempo di trasferimento, escluso Monte ore personale educativo

<b>riferito al triennio</b>	<b>2012-2014</b>	<b>2015-2017</b>
<i>Tasso di turnover complessivo del personale (n. entrati+n. uscite/n. medio dip.)</i>	15,3%	35,7%
<i>Tasso di turnover negativo (n. uscite triennio/n. Medio dip.)</i>	10,2%	22,7%
<i>Tasso di turnover positivo (n. entrati triennio/n. Medio dip.)</i>	5,1%	13,0%

<i>Tasso di sostituzione (n. entrati triennio/n. usciti triennio)</i>	50%	57,1%
<i>Tasso generale di stabilità (dipendenti in servizio al 31/12 con più di 10 anni di servizio sul tot. dipendenti)</i>	57%	52,2%

### **Analisi di genere**

<b>Indicatori quantitativi (Dati al)</b>	<b>31/12/2016</b>	<b>31/12/2017</b>
% responsabili A.P.O. donne	70%	70%
% femminile sul totale dei dipendenti	68%	69%
Età media personale femminile (anni)	48,3	47,7
% donne in possesso di laurea sul totale personale femminile	25%	29%
% donne in possesso di laurea sul totale personale	17%	20%



## **FASE 2 - MAPPATURA DEI PROCESSI / FASE 3 - GESTIONE DEL RISCHIO / FASE 4 - VALUTAZIONE DEL RISCHIO**

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18).

L'analisi del rischio, come dettato dal Piano Nazionale Anticorruzione, è stata condotta per valutare l'esposizione al rischio dei processi organizzativi mappati. Sono state utilizzate per la valutazione alcune domande per la probabilità e alcune domande per l'impatto in linea con quanto previsto e suggerito dall'Allegato 5 del PNA.

Le risposte alle domande per ogni processo individuato e i relativi punteggi sono stati riportati nell'apposita tabella riassuntiva finale. Con la media delle risposte per la probabilità e separatamente per l'impatto si è giunti alla valutazione finale di esposizione al rischio

La mappatura completa dei principali *processi* dell'ente unitamente alla esiti delle fasi di gestione e valutazione del rischio è stata effettuata nel piano 2015-2017 e integrata nel 2016-2018 per l'area a rischio contratti pubblici e viene riportata in allegato ( Allegato B ).

E' stata avviata nel 2018 una rivisitazione complessiva dei processi operativi che verrà conclusa nel 2019 ed accompagnata da una nuova valutazione dei rischi collegati ai processi mappati .

## **Fase 5 . TRATTAMENTO DEL RISCHIO / IDENTIFICAZIONE DELLE MISURE**

Secondo quanto si ricava dalla Legge 190 così come meglio esplicitato e definito dal Piano Nazionale Anticorruzione, dopo aver svolto le

**FASE 1** - Approfondita analisi del contesto in cui opera l'amministrazione

**FASE 2** – Mappatura dei processi all'interno delle aree a rischio

**FASE 3** – Individuazione dei rischi specifici all'interno dei processi oggetto di mappatura nella fase 2

**FASE 4** – Valutazione dei processi prima e dei rischi specifici poi in termini di probabilità e di impatto

sarà necessario identificare le misure necessarie a “neutralizzare” o ridurre il rischio.

Le misure selezionate tengono conto degli obblighi derivanti dalle previsioni della L. 190/2012 e delle indicazioni ricavabili dal Piano nazionale Anticorruzione .

Sono state considerate :

- misure obbligatorie ( quelle aventi la loro fonte specifica nella L. 190/2012) ;

- generali se relative a tutto l'ente
- specifiche se afferenti specifiche area/processi /rischi

- misure ulteriori

## LE MISURE

Si riportano di seguito le misure ricavabili dalla Legge 190/2012 nel testo vigente

MISURA	DESCRIZIONE	FINALITA'
<b>Trasparenza</b>	<p>Rientrano in questo strumento una serie di attività volte alla diffusione di informazioni rilevanti sull'amministrazione.</p> <p>I principali riferimenti sono dati dagli obblighi contenuti nel D.Lgs 33/2013 e dai contenuti che dovranno essere declinati all'interno dello specifico allegato dedicato alla Trasparenza all'interno del piano.</p> <p>Ma possono essere ricompresi anche gli obblighi declinati dalla legge 190 in materia di :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Informatizzazione dei processi;</li></ul>	<p>Migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa attraverso la piena conoscenza delle attività dell'amministrazione e delle responsabilità per il loro corretto svolgimento</p>

MISURA	DESCRIZIONE	FINALITA'
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesso telematico;</li> <li>• Monitoraggio dei termini dei procedimenti</li> </ul>	
<p align="center"><b>Codice di Comportamento</b></p>	<p>Entro il 16 dicembre 2013 era da recepire e declinare in alcune parti il Codice approvato a livello nazionale con il DPR 62/2013 .</p> <p>Le norme contenute all'interno del codice regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa</p>	<p>Assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.</p>
<p align="center"><b>Rotazione del Personale</b></p>	<p>Consiste nell'assicurare l'alternanza nello svolgimento delle attività istruttorie e nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure nelle aree considerate a maggior rischio corruttivo.</p> <p>Qualora la misura non sia implementabile in tutto o in parte vanno fornite da parte della dirigenza puntuali motivazioni al riguardo</p>	<p>Ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra dirigenti/responsabili ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.</p>
<p align="center"><b>Astensione in caso di Conflitto di Interessi</b></p>	<p>Consiste :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nell'obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel</li> </ul>	<p>Evitare situazioni di reale o anche solo potenziale conflitto di interessi.</p>

MISURA	DESCRIZIONE	FINALITA'
<b>Svolgimento incarichi d'ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali</b>	<p>caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>nel dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.</li> </ul> <p>( articolo 1 co. 41 della L. 190 – Articolo 6 del DPR 62/2013 )</p>	
	<p>Consiste nell'individuazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>degli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche;</li> <li>dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi istituzionali;</li> <li>in generale, di tutte le situazioni di potenziale conflitto di interessi derivanti da attività ed incarichi extra-istituzionali;</li> </ul>	<p>Evitare un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale.</p> <p>Evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi.</p>
<b>Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti</b>	<p>Consiste nella definizione di criteri e procedure chiare per l'affidamento di incarichi a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;</li> <li>soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico;</li> </ul> <p>( Il riferimento normativo è al D.lgs 39/2013)</p>	<p>Evitare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>il rischio di un accordo corruttivo per conseguire un vantaggio in maniera illecita (lo svolgimento di certe attività/funzioni possono agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati);</li> <li>la costituzione di un humus favorevole ad illeciti scambi</li> </ul>

MISURA	DESCRIZIONE	FINALITA'
		<p>di favori, attraverso il contemporaneo svolgimento di alcune attività che possono inquinare l'azione imparziale della pubblica amministrazione;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione a soggetti con condanne penali (anche se non definitive);</li> </ul>
<p><b>Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali</b></p>	<p>Si tratta “dell’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico”.</p>	<p>Evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi.</p>
<p><b>Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro</b></p>	<p>Consiste nel divieto ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali ( dirigenti – po )per conto di una PA di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari</p>	<p>Evitare che durante il periodo di servizio il dipendente possa preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all’interno dell’amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l’impresa o il soggetto privato con</p>

MISURA	DESCRIZIONE	FINALITA'
	<p>dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.</p> <p>Sono previste sanzioni sui contratti e sui soggetti .</p>	<p>cui entra in contatto</p>
<p><b>Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA</b></p>	<p>Consiste nel divieto di nominare come membri di commissioni di concorso , di gare, anche in qualità di segretari, o come dirigenti o responsabili di uffici preposti alla gestione di risorse finanziarie agli uffici gare e contratti , alla concessione di sovvenzioni e contributi, soggetti che hanno riportato condanne, anche non passate in giudicato, per reati contro la PA (ai sensi del capo I Titolo II, secondo libro del c.p.).</p>	<p>Evitare che, all'interno degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni, vi siano soggetti condannati (anche con sentenza non definitiva) per reati e delitti contro la PA</p>
<p><b>Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illeciti ( Whistleblowing )</b></p>	<p>Si tratta della messa in opera di misure a tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti.</p>	<p>Garantire:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la tutela dell'anonimato;</li> <li>• il divieto di discriminazione nei confronti del segnalante</li> </ul>
<p><b>Formazione</b></p>	<p>Si tratta della realizzazione di attività di formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato il rischio di corruzione sui temi dell'etica e della legalità.</p>	<p>Assicurare la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati e di una maggiore conoscenza e consapevolezza delle proprie azioni all'interno dell'amministrazione.</p>
<p><b>Patti di Integrità e Protocolli di legalità</b></p>	<p>Si tratta di un sistema di condizioni che la stazione appaltante richiede come presupposto necessario ai</p>	<p>Garantire la diffusione di valori etici, valorizzando comportamenti eticamente adeguati per tutti i</p>

MISURA	DESCRIZIONE	FINALITA'
<b>Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile</b>	partecipanti alle gare e che permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.	concorrenti.
	Consiste nell'attivare forme di consultazione con la società civile.	Assicurare la creazione di un dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia e che possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "silenti".

**In questo aggiornamento del piano si identificano le misure generali e specifiche per tutte le aree a rischio identificate e relazionate ai processi mappati e alla valutazione del rischio effettuata . Alcune misure confermano quanto già previsto nei piani per le precedenti annualità .**

Per ogni misura individuata , anche con riferimento ad aree/processi/rischi oggetti di analisi e valutazione si è sintetizzato , nella tabella che segue:

- Fasi e tempi di realizzazione;
- Uffici e soggetti responsabili della sua attuazione.

**Le misure indicate , se specifiche di un servizio verranno tradotte dai responsabili in specifiche schede progetto del piano degli obiettivi a garanzia del puntuale raccordo con il Piano della Performance . Sarà comunque inserita nel piano una scheda trasversale a tutti i servizi per gli obblighi connessi alla trasparenza .**

Nota di lettura :

- Contenuti/ tempistica e modalità di aggiornamento/ soggetti responsabili della Sezione Amministrazione Trasparente sono riassunti nello specifico allegato C al presente piano
- Per la rotazione si precisa : che dal confronto con i responsabili è emerso che la stessa non viene declinata a tale livello in considerazione del numero limitato di figure e della titolarità di competenze di tipo specialistico peraltro frutto di recenti cambiamenti di titolarità e di una importante riorganizzazione che ha portato ad una riduzione delle

posizioni organizzative e modifica conseguente delle competenze assegnate.

La rotazione sarà declinata su tutti i livelli e con tutte le modalità che l'odierna organizzazione consente di attuare

- Contenuti/ tempistica / soggetti responsabili della misura introdotta con riferimento agli enti controllati e partecipati sono dettagliati nello specifico allegato D al presente piano

Misura Proposta	Fasi per l'attuazione	Tempi di realizzazione	Ufficio Responsabile	Soggetto responsabile
Trasparenza ( Si veda allegato al piano)	<p>Aggiornamento annuale</p> <p>Vengono indicati in allegato i livelli aggiuntivi di trasparenza garantiti</p> <p>Particolare attenzione alle sottosezioni :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bandi di gara e contratti</li> <li>- Pagamenti dell'amministrazione</li> </ul>	<p>Verifiche annuali</p> <p>Nucleo Valutazione e infra annuali in sede di controlli di regolarità sugli atti</p>	<p>Responsabile della Trasparenza</p> <p>con la collaborazione dei responsabili</p>	<p>Responsabile della Trasparenza</p>
Carte dei servizi	<p>Servizio Biblioteca e Tributi</p> <p>Definizione proposta</p> <p>Pubblicizzazione per proposte di modifica</p> <p>Adozione</p> <p>Pubblicizzazione</p>	<p>2019 - URP</p> <p>2020 – Tributi</p>	<p>Servizio Attività culturali</p> <p>Servizio tributi</p>	<p>Responsabile del Servizio Attività culturali</p> <p>Responsabile del Servizio Tributi</p>



Codice di comportamento	<p>Verifica contenuti per eventuale implementazione ed aggiornamento del codice dopo la pubblicazione delle nuove linee guida ANAC</p> <p>Monitoraggio sulla sua applicazione</p> <p>Aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni del codice</p>	2019/2020	Responsabile della prevenzione della corruzione con la collaborazione del responsabile affari generali	Responsabile della prevenzione della corruzione
Formazione	<p>Analisi fabbisogni formativi</p> <p>Stesura programma annuale della formazione in collaborazione con il servizio risorse umane dell'Unione Tresinaro Secchia</p> <p>Selezione del personale che parteciperà alle sessioni formative</p>	Per tutte le annualità del piano	Servizio Risorse Umane dell'Unione previo confronto con il Responsabile della prevenzione della corruzione e i responsabili	<p>Responsabile Affari generali del comune</p> <p>Servizio Risorse Umane dell'Unione</p>
Digitalizzazione / Dematerializzazione/ Servizi On line	<p>Implementazione di nuove funzionalità per i servizi on line del Portale Extranext</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inserimento ISEE on line per nido d'infanzia</li> <li>- Integrazioni esenzioni</li> </ul>	2019/2020	Servizi scolastici ed educativi	Responsabile Servizi Scolastici ed educativi

	<p>INPS con Nexstep</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissione/stampa fatturazione on line dal portale su di un servizio ( sperimentazione</li> </ul>			
<p>Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti ( Whistleblowing )</p>	<p>Verifica Procedure attivate per la gestione delle segnalazioni alla luce delle modifiche normative approvate con la L. 179/2017</p>	<p>Tutte le annualità</p>	<p>Responsabile della prevenzione della corruzione con la collaborazione del responsabile del servizio risorse umane e dell'ufficio procedimenti disciplinari</p>	<p>Responsabile della prevenzione della corruzione</p>
<p>Monitoraggio utilizzo Mercato elettronico e Convenzione Consip – Intercenter</p> <p>Monitoraggio complessivo contratti pubblici</p>	<p>Aggiornamento e formazione specifica permanente a tutti i settori dell'ente che effettuano acquisti di beni e servizi e lavori</p> <p>Verifica e reportistica annuale sull'utilizzo degli strumenti comprese le convenzioni CONSIP e INTERCENT-ER</p> <p>Verifica annua percentuale del numero e del volume di acquisti effettuato attraverso questi strumenti con particolare riferimento all'utilizzo degli affidamenti preceduti da RDO sul MEPA</p> <p>Reportistica annuale su schema standard per tutti i</p>	<p>2019/2020</p>	<p>Tutti i responsabili</p>	<p>Tutti i responsabili</p>

	servizi di dati complessivi e di sistema in materia di contratti pubblici			
Interventi preventivi su bandi e contratti	<p>Inserimento nei bandi del divieto di contrattazione previsto dall'articolo 53 co. 16 ter del D.lgs 165/2001 ( c.d. pantouflage)</p> <p>Divieto di inserire clausole di arbitrato per tutte le tipologie di contratti</p> <p>Introdurre l'obbligo per il dipendente cui possa applicarsi il divieto dell'articolo 53 co.16 ter, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di <i>pantouflage</i></p>	Permanente	Tutti i servizi che procedono ad esperire procedure di gara e a gestire contratti	Tutti i responsabili che procedono ad esperire procedure di gara e a gestire contratti
Rotazione	<p>Applicazione della rotazione su tutti i livelli , le casistiche e le modalità consentite dall'organizzazione ed in linea con quanto specificato da ANAC nel Piano Nazionale 2016 e 2018 e suoi aggiornamenti</p> <p>Report annuale sulle modalità con cui è stata</p>	Per tutte le annualità del piano	Tutti i responsabili	Tutti i responsabili

	applicata la misura			
Controllo amministrativo contabile successivo su tipologie specifiche di atti nell'ambito dei processi a rischio	Definizione delle tipologie di atti , della percentuale del campione e delle modalità di individuazione dello stesso e indicazioni dei parametri oggetto del controllo nell'ambito dell'atto organizzativo annuale sui controlli  Report annuale	Per tutte le annualità del piano	Segreteria Generale	Segretario Generale
Protocolli di legalità Edilizia/Urbanistica	Applicazione puntuale del protocollo di legalità approvato con  - delibera di G. C. n. 123 del 7.12.2017 per il settore dell'edilizia ed urbanistica  Adesione ad eventuali proposte di aggiornamento e di sottoscrizione di nuovi protocolli ad esempio in materia di appalti	Permanente in relazione alla vigenza	Tutti i responsabili	Tutti i responsabili
Approvazione regolamento per gli affidamenti sotto soglia	Predisposizione della bozza del nuovo regolamento per gli affidamenti sotto soglia  Passaggio in commissione consiliare ed approvazione in consiglio	2019	Segretario Generale con la collaborazione dei responsabili e della Centrale Unica di Committenza	Segretario Generale

<p>Check list di controllo sul rispetto degli adempimenti e formalità previsti dal codice dei contratti in materia di trasparenza</p>	<p>Predisposizione della check list da allegare agli atti di affidamento</p>	<p>2020</p>	<p>Segreteria generale  Servizio Contratti  Servizio Economato</p>	<p>Segretario generale  Responsabile settore Affari generali e Servizio Contratti  Direttore Servizio Economato</p>
<p>Urbanistica/Edilizia  Report annuale  dati su : Istanze  Varianti  Accordi sottoscritti  Imprese soggetti coinvolti  Pdc rilasciati convenzionati</p>	<p>Predisposizione struttura report  Predisposizione report  Definizione del livello di trasparenza</p>	<p>Dal 2019</p>	<p>Servizio edilizia e urbanistica</p>	<p>Direttore del Servizio edilizia e urbanistica</p>

## **Parte III Trasparenza**

## La trasparenza

**L'amministrazione ritiene la *trasparenza sostanziale* della PA e l'accesso civico le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.**

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo 33/2013 di *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

Il decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto *"decreto trasparenza"*.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la *"trasparenza della PA"*. Il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del *"cittadino"* e del suo diritto di accesso.

E' la *libertà di accesso civico* l'oggetto ed il fine del decreto, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto *"dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti"*, attraverso:

l'istituto *dell'accesso civico*, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;

la *pubblicazione* di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, **la trasparenza rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione** delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016:

*"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."*

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una *"apposita sezione"*.

L'ANAC raccomanda alle amministrazioni di *"rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti"* (PNA 2016 pagina 24).





L'allegato A del decreto legislativo 33/2013 t.v. disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Il legislatore ha organizzato in *sotto-sezioni di primo e di secondo livello* le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «*Amministrazione trasparente*» del sito web.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in nell'allegato A del decreto 33/2013 t.v..

**Si allega prontuario aggiornato sugli obblighi in materia di trasparenza con specificazione dei contenuti degli obblighi , dei soggetti tenuti , della tempistica , delle modalità di caricamento e aggiornamento**

La normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di "*Amministrazione trasparente*" può avvenire "*tempestivamente*", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

L'aggiornamento di taluni dati deve essere "*tempestiva*". Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto la cui relatività può dar luogo a comportamenti anche molto difformi.

Pertanto, al fine di "*rendere oggettivo*" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue:

**è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti** salvo che nel prontuario allegato non siano indicati termini diversi

L'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 33/2013 prevede che "*i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge*".

I responsabili della *trasmissione dei dati* sono individuati nei Responsabili di servizio specificati nel prontuario per competenza di materia

Nell'ambito del *ciclo di gestione della performance* sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e dal presente programma, è oggetto di *controllo successivo di regolarità amministrativa*

## **MONITORAGGIO E REPORTISTICA**

### **Monitoraggio e Relazione di rendiconto**

Secondo quanto previsto dall'articolo 1 comma 14 della L.190/2012 il responsabile della prevenzione della corruzione redige entro il 15 dicembre di ciascun anno o entro il diverso termine fissato da ANAC una relazione annuale che dà conto dell'andamento , anche in termini di efficacia , delle misure contenute nel Piano triennale approvato .

Il documento dovrà essere pubblicato sul sito all'interno della sezione Amministrazione Trasparente.

Secondo quanto previsto dal PNA la relazione si strutturerà :

- sullo schema approvato da ANAC
- su una parte sintetica descrittiva ed integrativa

Al fine di consentire al Responsabile della prevenzione della corruzione di redigere la relazione annuale di rendiconto e di essere tempestivamente informato sull'andamento del piano, sulle criticità emerse e sui risultati parziali conseguiti verrà effettuato nel corso di ciascun anno un monitoraggio completo entro il 15 novembre .