



UNIONE DI COMUNI LOMBARDA
Casalbuttano ed Uniti e Corte de' Cortesi con Cignone

Allegato alla deliberazione
G.U. N. 19 DEL 25.3.2017
IL SEGRETARIO DELL'UNIONE
f.to (Dr. Raffaele Pio Grassi)

Piano triennale di prevenzione
della corruzione
2017 - 2019

Adottato con delibera G.U. n. 1 del 21.1.2017
Approvato con delibera G.U. n. 19 del 25.3.2017

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.)

2017 - 2019

*Legge 6 novembre 2012, n. 190
Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)*

2

Sommario

1. Principi
2. Soggetti
 - 2.1. Autorità indirizzo politico
 - 2.2. Responsabile della prevenzione
 - 2.3. Responsabili di struttura
 - 2.4. Organismo di valutazione
 - 2.5. Ufficio per i procedimenti disciplinari
 - 2.6. I dipendenti
 - 2.7. Collaboratori dell'Amministrazione
3. Il Piano di prevenzione
 - 3.1. Aree a rischio
 - 3.2. La gestione del rischio
 - 3.3. L'identificazione del rischio
 - 3.4. La valutazione del rischio
 - 3.5. Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, comuni e obbligatorie e autti gli uffici
 - 3.6. Vigilanza sul rispetto delle disposizioni di inconfiribilità e di incompatibilità
 - 3.7. La mappatura dei processi
 - 3.8. La valutazione del rischio
 - 3.9. Il trattamento del rischio
 - 3.10. Monitoraggio
4. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.)
 - 4.1. Obblighi di trasparenza
 - 4.2. Soggetti
 - 4.3. L'organizzazione dell'Ente
 - 4.4. La mappa della trasparenza e delle relative responsabilità
 - 4.5. Monitoraggio e vigilanza
 - 4.6. Accesso civico
 - 4.7. Pubblicazione di ulteriori informazioni
 - 4.8. Accesso civico generalizzato
 - 4.9. Coinvolgimento dei cittadini
5. Codice di comportamento
 - 5.1. Lo sviluppo del Codice di comportamento
 - 5.2. Gli incarichi e le attività extra istituzionali dei dipendenti comunali

5.3. Tutela del dipendente che segnala illeciti

6. Formazione
7. Collegamento con il Piano della Performance
8. Consultazione sul Piano e sui suoi aggiornamenti

Allegati:

- 1. Aree a rischio**
- 2. Processi e procedimenti riconducibili alle aree a rischio**
- 3. Mappe dei procedimenti relativi all'Area acquisizione e progressione del personale**
- 4. Mappe dei procedimenti relativi all'Area affidamento di lavori, servizi e forniture**
- 5. Mappe dei procedimenti relativi all'Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**
- 6. Mappe dei procedimenti relativi all'Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**
- 7. Rischi e misure nuove "Aree Generali"**
- 8. Quadro sinottico delle inconferibilità ed incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)**
- 9. Trasparenza - Elenco obblighi di pubblicazione e relativi responsabili**

1. PRINCIPI

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTCP) dà attuazione alle disposizioni di cui alla legge n. 190 del 6.11.2012, nel rispetto delle previsioni delle linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2014/2016 e della determinazione n. 12 del 28.10.2015 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) di aggiornamento 2015 al PNA.

Secondo il Piano Nazionale Anticorruzione " il P.T.C.P. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un "processo" articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione".

Alla luce di ciò, il presente piano definisce e programma le strategie di prevenzione del fenomeno corruttivo, integrando in modo sistemico le azioni finalizzate alla gestione del relativo rischio, con particolare riguardo alle aree di attività individuate come maggiormente sensibili.

Il PTCP non costituisce un documento definitivo o esaustivo, bensì uno strumento dinamico e in continuo sviluppo, in coerenza con il progredire delle strategie di prevenzione della corruzione.

Le direttrici di tale sviluppo sono indicate dal presente Piano, con specifico riguardo agli ambiti per i quali, già ora, sono identificabili esigenze di nuovi e ulteriori interventi di analisi e valutazione dei rischi. Ulteriori azioni, inoltre, potranno discendere dagli esiti dell'attività di monitoraggio, concernente la verifica di adeguatezza ed efficacia delle misure implementate.

L'analisi dei processi organizzativi, dalla quale scaturiscono le informazioni principali per l'individuazione delle azioni di prevenzione della corruzione, costituisce una formidabile opportunità per ampliare la sfera di interesse degli interventi, ricomprendendo anche quei comportamenti che, senza sfociare nella dimensione dell'illiceità, possono comunque costituire un vulnus per la funzionalità, l'economicità e l'efficacia dei servizi comunali.

In tale logica, in coerenza con la volontà del legislatore, con i contenuti del P.N.A. e con gli indirizzi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, il presente Piano riconduce a unitarietà il quadro degli strumenti di prevenzione, ricomprendendo anche il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e il Codice di comportamento dei dipendenti.

2. SOGGETTI

Come detto, il PTCP riguarda e coinvolge l'intera organizzazione dell'Unione e, pur nei diversi ruoli, competenze e responsabilità, tutti i soggetti che operano nell'Ente o che collaborano con esso.

Il Piano, infatti, vuole affermare il principio di responsabilità, non inteso nel senso esclusivamente negativo del *rispondere delle proprie azioni*, ma anche e soprattutto nello spirito dell'*interdipendenza positiva*, della cooperazione tra gli attori - anche se nel rispetto delle funzioni di ciascuno - in vista della realizzazione di un sistema coordinato ed integrato, anche sul piano relazionale, abile e pronto a prevenire l'illegalità.

In tale logica vanno intesi i seguenti, diversi ruoli, come descritti dalla legge e dal P.N.A.

In ogni caso le comunicazioni o le segnalazioni tra i soggetti di seguito indicati, attinenti alle materie di cui al presente Piano, sono effettuate con modalità che ne consentano la tracciabilità.

2.1. Autorità indirizzo politico

Alla luce di quanto previsto dall'articolo 10 del d.lgs. n. 33/2013, si ritiene competente per l'adozione e l'aggiornamento del PTPC, nonché per la nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e del Responsabile della trasparenza, la Giunta dell'Unione.

Essa, inoltre, adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione e definisce gli obiettivi di performance collegati alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza amministrativa.

La determinazione n. 12 del 28.10.2015 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), prevede che sia utile l'approvazione da parte del Consiglio dell'Unione di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC mentre rimane a carico della Giunta dell'Unione l'adozione finale del Piano.

Il Consiglio dell'Unione potrà essere coinvolto nella stesura, aggiornamento e monitoraggio del piano.

Il Presidente, in ogni caso, informa tempestivamente il Consiglio e l'Organo di revisione contabile di ogni atto adottato dal Giunta in materia di prevenzione della corruzione.

Al Consiglio e all'Organo di revisione contabile sono pure trasmessi gli esiti del monitoraggio effettuato sull'applicazione del Piano, compresa la relazione annuale del Responsabile della prevenzione sull'attività svolta, ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della Legge n. 190/2012.

2.2. Responsabile della prevenzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della Legge n. 190/2012, è il Segretario dell'Unione, al quale è anche assegnato l'incarico di Responsabile della trasparenza, con l'attribuzione delle relative funzioni.

Egli svolge i compiti indicati dalla legge, come specificati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013, formula la proposta di PTPC e dei suoi aggiornamenti ed esercita i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità. Elabora, inoltre, la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione.

2.3. Responsabili di struttura

I Responsabili di struttura sono i referenti per la prevenzione, negli ambiti di rispettiva competenza. In questo ruolo svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione e lo sostengono nell'attività di monitoraggio.

Partecipano al processo di gestione del rischio e propongono le misure di prevenzione, assicurano, all'interno della propria struttura, l'osservanza del Codice di comportamento, individuando le ipotesi di violazione e adottano le misure gestionali di propria competenza.

2.4. Organismo di valutazione

L'Organismo di valutazione partecipa al processo di gestione del rischio, nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti e supporta il Responsabile della Prevenzione nell'attività di monitoraggio.

Svolge, inoltre i compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa ed esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento.

2.5. Ufficio per i procedimenti disciplinari

Considerate le ridotte dimensioni dell'Ente, il Responsabile dell'Ufficio è individuato nel Segretario dell'Unione. Tenuto conto delle indicazioni fornite dall'Accordo concluso in Conferenza Unificata del 24.07.2013, sarà verificata, nell'ambito del percorso concernente gli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali, la possibilità di costituire gli uffici per i procedimenti disciplinari in convenzione tra più enti.

Il Responsabile dell'Ufficio svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza, secondo quanto previsto da leggi e Regolamenti e propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

2.6. I dipendenti

Nello spirito di partecipazione più sopra descritto, tutti i dipendenti sono coinvolti attivamente nel processo di gestione del rischio. A loro è richiesto il costruttivo apporto nell'attività di elaborazione del Piano, nella sua attuazione e nel monitoraggio, compresa la segnalazione di casi o situazioni in contrasto o che vanifichino le azioni pianificate.

2.7. Collaboratori dell'Amministrazione

Osservano le regole e le misure del PTPC e rispettano gli obblighi per loro previsti dal Codice di Comportamento e dalle relative disposizioni attuative.

3. IL PIANO DI PREVENZIONE

Secondo il P.N.A. *“La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l'adozione del P.T.P.C. è il mezzo per attuare la gestione del rischio”*.

Compito dell'Amministrazione è, pertanto, quello di individuare gli ambiti e le modalità attraverso le quali realizzare una efficace gestione del rischio.

I punti che seguono definiscono contenuti, metodologia e azioni finalizzate a tale scopo.

Alla data del 31.12.2014 sono state trasferite a questa Unione di Comuni tutte le funzioni fondamentali (eccetto la funzione relativa ai servizi d'anagrafe, stato civile ed elettorale non obbligatoria).

3.1. Aree a rischio

L'aggiornamento al PNA contenuto nella determinazione ANAC N. 12/2015 ha ulteriormente evidenziato l'approccio generale che il PTCP deve mantenere nell'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Tutte le aree di attività devono essere analizzate ai fini della individuazione e valutazione del rischio corruttivo e del relativo trattamento.

Secondo le indicazioni formulate dall'ANA nella predetta determinazione n. 12/2015, si evidenzia come la mappatura dei processi debba essere effettuata su tutta l'attività svolta dall'Amministrazione, dunque non solamente con riferimento alle cd. "aree di rischio obbligatorie" individuate dal PNA, ma anche a tutte le altre aree di rischio.

In base all'aggiornamento 2015 al PNA sono ritenute "Aree di rischio generali", le seguenti aree:

- acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera)
- affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture)
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni)
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati)
- entrata
- spesa
- patrimonio
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- incarichi e nomine (scorporata dall'area "acquisizione e progressione del personale" secondo le indicazioni ANAC di cui alla determinazione n. 12/2015)
- affari legali e contenzioso.

Per queste ultime 6 aree previste dalla succitata determinazione ANAC N. 12/2015, si provvederà nell'arco della durata del presente piano, ad implementarle con procedimenti e processi.

E', comunque, da rilevare come le aree che la legge ritiene di prioritario interesse per l'attuazione della gestione del rischio di corruzione, abbraccino amplissimi ambiti di attività del Comune, sviluppandosi in modo trasversale rispetto alle strutture organizzative dell'ente, senza nessuna esclusione.

Le aree a rischio, oggetto prioritario del presente piano, sono indicate nell'allegato 1 al documento.

3.2. La gestione del rischio

Il P.N.A., definisce metodologicamente il percorso per la gestione dei rischi di corruzione e illegalità nelle aree di attività individuate come maggiormente sensibili.

Nei punti che seguono, sono illustrati i contenuti attuativi del presente Piano, in coerenza con la predetta metodologia.

3.3. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

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

I rischi sono identificati:

- a) attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- b) valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- c) applicando i criteri descritti nell'allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

3.4. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “probabilità” per “impatto”.

L'allegato 5 del PNA, suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale, le possibili cause sono le seguenti:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione sino già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto
- e) scarsa responsabilizzazione interna
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

3.5 Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, comuni e obbligatorie a tutti gli uffici

Ai sensi dell'art. 1, comma), della legge 190/2012, sono individuate le seguenti misure, comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

- a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si prescrive di:
 - 1) rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza
 - 2) predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori
 - 3) rispettare il divieto di aggravio del procedimento.
- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo gli atti con cui si esercita ampia discrezionalità, amministrativa e tecnica, occorre motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più rilevante quanto più ampio è il margine di discrezionalità;
- c) nella redazione degli atti attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità
- d) nei rapporti con i cittadini, va assicurata la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza
- e) nel rispetto della normativa, occorre comunicare il nominativo del responsabile del procedimento precisando l'indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;
- f) nell'attività contrattuale:
 - 1) rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale
 - 2) ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento comunale;
 - 3) privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP, MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione) ovvero ARCA (piattaforma regionale)
 - 4) assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamento di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta
 - 5) assicurare la rotazione tra le imprese dei contratti affidati in economia
 - 6) assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati
 - 7) verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/ cessione di diritti reali minori;
 - 8) validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità
 - 9) acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione
- g) nella formazione dei regolamenti: applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione
- h) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione degli alloggi: predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;
- i) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni: dichiarare l'effettiva carenza di professionalità interne
- l) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente operare mediante l'utilizzo di procedure selettive e trasparenti

- m) nell'individuazione dei componenti delle commissioni di concorso e di gare, acquisire, all'atto dell'insediamento, la dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso;
- n) nell'attuazione dei procedimenti amministrativi: favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni e la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale dell'ente.

3.6 Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e di incompatibilità

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il compito di verificare che nell'Ente siano rispettate le disposizioni del D.Lgs: n. 39/2013 in materia di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi con riguardo ad amministratori, Segretario dell'Unione e Responsabili Posizione Organizzativa, secondo il quadro sinottico di cui all'allegato 8.

3.7. La mappatura dei processi

Questa la definizione del P.N.A.: *“La mappatura dei processi consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio. Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica. La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi.”*

Aderendo a queste indicazioni, sono state analizzate le aree e le sottoaree obbligatorie, e sono stati censiti i processi più significativi ad esse riconducibili.

L'esito dell'esame è riportato alla tabella, allegata sub 2.

Si potrà procedere all'implementazione della mappatura dei processi relativi alle singole aree, già attivata in sede di prima stesura del presente piano, (per diversi di essi è stata anche effettuata anche una puntuale descrizione del flusso, attraverso una elaborazione grafica, che ne descrive l'andamento e l'interrelazione tra le diverse attività che lo caratterizzano).

Le mappature sono riportate agli allegati sub 3, 4, 5 e 6.

Nel corso dell'attuazione del presente piano si provvederà alla mappatura dei processi relativi alle restanti serie aree “generali” indicate nella determinazione ANAC n. 12/2015, al fine di effettuare valutazione del rischio e l'individuazione delle relative misure di prevenzione.

I processi mappati costituiscono *il catalogo dei processi*, che verrà progressivamente implementato al progredire dell'attività di mappatura.

3.8. La valutazione del rischio

Negli allegati 3, 4, 5 e 6, per ciascun processo mappato, si è effettuata l'identificazione dei rischi ritenuti più rilevanti, con la relativa analisi, valutazione e ponderazione, in ragione degli indici di valutazione della probabilità e dell'impatto, indicati dal P.N.A.

L'insieme dei rischi rilevati, costituisce il primo *registro dei rischi*, che verrà progressivamente implementato, attraverso le ulteriori analisi previste dal presente Piano.

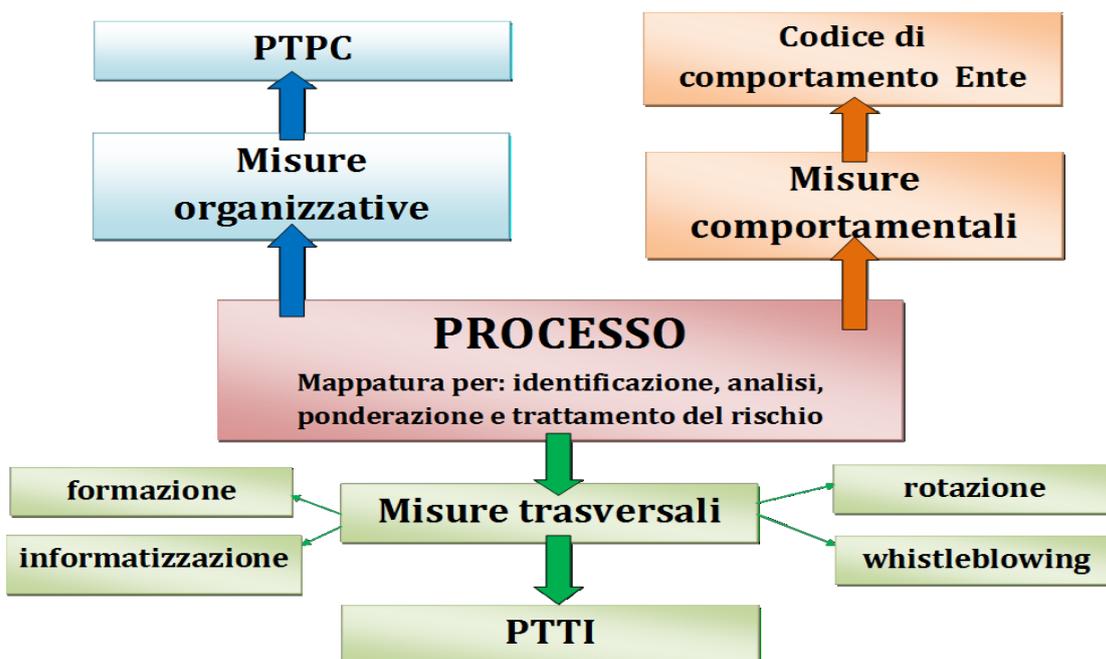
3.9. Il trattamento del rischio

Negli stessi allegati 3, 4, 5 e 6, sono indicate le misure individuate al fine di neutralizzare o ridurre i rischi rilevati.

Queste misure costituiscono il principale prodotto del Piano di prevenzione e debbono essere assunte come vincolanti per tutti coloro che sono chiamati, con i diversi ruoli e responsabilità, ad operare in tali ambiti.

Le misure individuate, rispondono alla logica sistemica già richiamata al punto 1. *Principi*, in quanto sono state declinate secondo le diverse tipologie indicate dal P.N.A.

Con finalità esemplificative, si riporta uno schema che evidenzia la strategia di prevenzione adottata dall'Ente.



E' del tutto ovvio che le *misure comportamentali* e quelle *trasversali* individuate costituiscono una integrazione alle regole e alle norme preesistenti (ci si riferisce, in particolare, al Codice di comportamento e agli obblighi di trasparenza, di cui si parlerà oltre).

Tra le misure organizzative, rientra anche la rotazione dei Responsabili e/o del personale impegnato nelle aree a maggiore sensibilità. Fatte salve le specifiche misure previste o programmate con riguardo a particolari processi o fasi, è comunque verificata, con motivati e oggettivi riscontri, la fattibilità di un piano generale di rotazione e, nel caso ne sussistano le condizioni, esso è elaborato, con la relativa, puntuale indicazione di criteri, modalità e tempi.

Nell'ambito del trasferimento delle funzioni fondamentali a questa Unione di Comuni Lombarda Casalbuttano ed Uniti, Corte de' Cortesi con Cignone e Bordolano, potranno essere valutati ruoli e compiti dei responsabili nell'attuazione del principio di rotazione del personale.

3.3. Monitoraggio

Le misure individuate sono oggetto di monitoraggio con cadenza annuale (15 dicembre in concomitanza con la relazione annuale del Responsabile della prevenzione ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della Legge n. 190/2012).

L'esame riguarda l'adeguatezza e l'efficacia delle misure ed è condotto dai Responsabili di struttura, ciascuno per quanto di competenza, con la collaborazione dei dipendenti loro assegnati. L'esito del monitoraggio è ricondotto ad una relazione del Responsabile della prevenzione, che ne dà comunicazione alla Giunta e al Consiglio e la pubblica sul sito internet, nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente".

Il monitoraggio concerne anche la verifica del rispetto dei tempi per il completamento della mappatura dei processi, secondo quanto indicato al punto precedente.

4. IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ (P.T.T.I.)

Il P.N.A. ricorda che *"L'art. 10 del D.Lgs. n. 33 prevede che il P.T.T.I. costituisce una sezione del P.T.P.C. Il P.T.T.I. è volto a garantire un adeguato livello di trasparenza e la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità."*

Il presente programma è predisposto nel rispetto dei principi declinati al punto 1, con il coinvolgimento, ciascuno per quanto di propria competenza, dei soggetti indicati al punto 2.

Il P.T.T.I. è volto a garantire un adeguato livello di trasparenza e la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

4.1. Obblighi di trasparenza

Riguardo agli obblighi di pubblicazione previsti dal predetto d.lgs. n. 33/2013, si rinvia alle Linee guida approvate dalla CiVIT/A.N.AC. con delibera n. 50/2013 e dalle successive deliberazioni in materia.

In particolare, salvi i limiti stabiliti all'art. 4 del d.lgs. n. 33/2013, gli obblighi di trasparenza in esso contenuti comportano:

- in capo all'amministrazione, l'obbligo di pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'Allegato A del decreto, nei propri siti istituzionali dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni;
- in capo a qualunque cittadini, il diritto di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

4.2. Soggetti

Rispetto al ruolo del Responsabile della trasparenza (incarico che, come già detto, coincide con quello di Responsabile della prevenzione della corruzione), si rinvia a quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, precisando che egli ha il compito di verificare l'adempimento, da parte dell'amministrazione, degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la qualità dei dati pubblicati. In caso di inottemperanza dell'amministrazione, il Responsabile inoltra una segnalazione alla Giunta, all'organismo di valutazione, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina.

In particolare, il Responsabile della Trasparenza ha il compito di:

- provvedere all'aggiornamento del P.T.T.I., al cui interno devono essere previste anche specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza;
- controllare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, assicurando la completezza, l'adeguatezza del formato, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare alla Giunta, all'Organismo di valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'U.P.D. i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;
- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

Ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, i Responsabili di struttura *“garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge”*, risultando direttamente responsabili dell'assolvimento di tali obblighi.

Nei punti che seguono sono puntualmente definiti gli specifici contenuti dei suddetti obblighi in capo ai Responsabili di struttura.

4.3. L'organizzazione dell'Ente

Gli obblighi dei Responsabili di struttura in materia di trasparenza, discendono direttamente dal ruolo dagli stessi ricoperto nell'ambito dell'organizzazione dell'Unione.

Si riporta, quindi, di seguito l'assetto organizzativo dell'Unione, con le indicazioni delle competenze attribuite a ciascuna struttura.

La struttura organizzativa e le relative competenze sono pubblicate sul sito ufficiale dell'Unione www.unionecacobo.it alla sezione “Amministrazione Trasparente” – Articolazione degli uffici.

4.4. La mappa della trasparenza e delle relative responsabilità

Nell'allegato 7, sono individuati, per ciascun obbligo di pubblicazione (secondo la griglia definita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la delibera n. 50/2013) i relativi Responsabili di struttura competenti.

Nel medesimo allegato sono anche definite, per quanto necessario, le modalità operative e tecnologiche relative all'assolvimento degli obblighi previsti dal d.lgs. n. 33/2013. In particolare sono stabilite modalità che assicurino, ai sensi di legge, la protezione dei dati personali.

L'allegato 7 è un documento dinamico, al quale potranno essere apportate modifiche e

aggiornamenti al mutare delle situazioni interne ed esterne, anche con riguardo agli esiti del monitoraggio di cui al punto successivo.

4.5. Monitoraggio e vigilanza

La verifica in ordine al rispetto degli obblighi e delle responsabilità indicate al punto precedente è effettuata dal Responsabile della trasparenza, con cadenza almeno annuale **(15 dicembre)**.

Tale verifica concerne la correttezza della collocazione, la completezza, l'adeguatezza del formato e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Nel caso di carenze, il Responsabile della Trasparenza invita il soggetto competente a provvedere agli adeguamenti, entro un termine congruo (di norma, 30 giorni) e, in caso di inerzia o permanenza dell'inadempimento, individua altro Responsabile di struttura affinché provveda alla regolarizzazione, ovvero provvede direttamente, effettuando, comunque, le dovute segnalazioni.

4.6. Accesso civico

Le prescrizioni di pubblicazione previste dal d.lgs. n. 33 /2013 sono obbligatorie, sicché, nei casi in cui l'Ente abbia omesso la pubblicazione degli atti, sorge in capo al cittadino il diritto di chiedere e ottenerne l'accesso agli atti medesimi non pubblicati in base a quanto stabilito dall'articolo 5 del medesimo decreto.

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al Responsabile della trasparenza.

Entro 30 giorni dalla richiesta, il competente Responsabile di struttura:

- procede alla pubblicazione sul sito istituzionale del documento, dell'informazione o dei dati richiesti;
- trasmette, contestualmente, il dato al richiedente, ovvero comunicargli l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale.

Se il documento, l'informazione o il dato richiesto risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, deve indicato al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9 bis, della L. n. 241/1990, individuato nel Segretario dell'Unione e il cui nominativo è pubblicato nell'apposita sezione del sito internet istituzionale.

Tale soggetto, ricevuta la richiesta del cittadino, verifica la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione in base a quanto previsto dalla legge. I termini per il suo adempimento sono pari alla metà di quello originariamente previsto.

L'inoltro da parte del cittadino della richiesta di accesso civico comporta, da parte del Responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione:

- all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;
- al vertice politico dell'amministrazione, all'Organismo di valutazione ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

4.7. Pubblicazione di ulteriori informazioni

Il presente Programma, alla stregua del Piano di prevenzione complessivo, non ha carattere definitivo, ma è sottoposto a progressivo aggiornamento, anche alla luce delle misure di prevenzione del rischio che saranno successivamente introdotte, con particolare riguardo a quelle trasversali, riconducibili all'ampliamento dei contenuti della trasparenza.

Le informazioni connesse alle misure di tale natura previste dagli allegati 3, 4, 5, e 6, sono rese disponibili nella sotto-sezione, livello 1, "Altri contenuti - Dati ulteriori", della sezione Amministrazione trasparente.

Analoga collocazione riguarderà le ulteriori informazioni che saranno rese disponibili, per effetto del progredire dei sistemi di prevenzione (e delle connesse misure anche relative alla trasparenza) indicati al punto 3.

4.8. Accesso civico generalizzato

Il D.Lgs n. 3/2013, così come modificato dal D. Lgs n. 97/2016, disciplina la materia relativa all'accesso civico innovandola profondamente, con l'istituzione del diritto di chiunque ad accedere ai dati e documenti detenuti dalla P.A. sempre nel rispetto della tutela di interessi privati e pubblici giuridicamente rilevanti.

Il predetto "**accesso civico cd generalizzato**" (*F.O.I.A.-Freedom of information act*) è chiaramente afferente ai dati e documenti detenuti nel caso in specie dall'Ente (Comune) per i quali non esiste l'obbligo della pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito Internet dell'Unione.

Questa tipologia di accesso, secondo le linee guida dell'A.N.A.C. in materia, si affianca ad altre due (2) e precisamente:

- **ACCESSO CIVICO** (art. 5, comma 2, D.Lgs n. 33/2013) quel diritto che ogni cittadino possiede di richiedere all'Ente inadempiente la pubblicazione di atti e documenti per i quali esiste l'obbligo della pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito Internet;
- **ACCESSO DOCUMENTALE** diritto di accesso agli atti già disciplinato dalla Legge n. 24/1990 (il richiedente deve avere "un interesse diretto, concreto ed attuale" corrispondente ad una situazione giuridicamente rilevante e collegata con il documento richiesto);

In materia di accesso civico generalizzato l'A.N.A.C., attraverso le sue linee guida ha individuato delle "eccezioni (divieti all'accesso)":

- **ECCEZIONI ASSOLUTE** \implies divieti all'accesso o divulgazione espressamente sanciti dalla legge;
- **ECCEZIONI RELATIVE** \implies esclusioni dall'accesso a seguito di valutazione in ordine alla sussistenza di pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici (art. 5 bis, comma 1 del D. Lgs n. 33/2013 così come modificato dal D. Lgs n. 97/2016 e privati meritevoli di tutela.

Il R.S.P.C.T. provvederà a comunicare apposita informativa agli Uffici dell'Ente a mezzo dei Responsabili dei servizi, sul regime dell'**accesso civico generalizzato** in vigore dal 23 dicembre 2016, e sua operatività, con impegno al costante aggiornamento in materia.

L'Unione dovrà, inoltre istituire apposito registro nel quale annotare tutte le domande di accesso presentate, secondo quanto suggerito dall'A.N.A.C., utile sia per il monitoraggio che sarà avviato dalla stessa A.N.A.C., sia per rendere noto su quali documenti o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione.

4.9. Coinvolgimento dei cittadini

Il presente Programma, insieme al Piano di cui fa parte, mediante pubblicazione sul sito internet dell'Ente, è sottoposto alle valutazioni e ai suggerimenti dei cittadini e di tutti i soggetti rappresentativi interessati.

5. CODICE DI COMPORTAMENTO

Il Codice di comportamento dell'Ente, dopo l'apertura della consultazione rivolta ai portatori di interesse del territorio, è stato adottato con atto della Giunta n. 4 del 28.1.2014 e, dopo la consultazione rivolta ai portatori di interesse pubblico, è stato approvato con atto n. 11 del 8.4.2014 e pubblicato sul sito istituzionale dell'Unione nella sezione "Amministrazione trasparente" – sottosezione "Altri contenuti".

Esso costituisce un primo documento applicativo del DPR n. 62/2013, redatto secondo le principali e più operative indicazioni fornite dalla CiVIT/A.N.A.C., con la delibera n. 75/2013, recante "*Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)*".

Esso, a sua volta, non costituisce un documento statico o concluso, ma deve essere integrato e sviluppato al progredire delle strategie di prevenzione.

In particolare, l'Autorità Anticorruzione, nella citata delibera n. 75/2013, sostiene testualmente: "*L'adozione del codice di comportamento da parte di ciascuna amministrazione rappresenta una delle "azioni e misure" principali di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione a livello decentrato, secondo quanto indicato nel Piano nazionale anticorruzione, approvato con delibera della Commissione n. 72 del 2013. A tal fine, il codice costituisce elemento essenziale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di ogni amministrazione.*" e ancora: "*L'individuazione nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione può essere considerato, per certi versi, preliminare alla specificazione, proprio con riferimento a tali uffici e alla loro tipologia, di una serie di obblighi di comportamento in sede di adozione del codice di comportamento, realizzando in tal modo un opportuno collegamento con le altre misure di prevenzione della corruzione previste dal Piano medesimo. Collegamento che – si ribadisce – è di particolare rilevanza anche in sede di individuazione di ulteriori misure da introdurre nella progressiva elaborazione degli strumenti di contrasto alla corruzione.*".

E' quindi necessaria una stretta correlazione tra *specifiche* misure di prevenzione e *specifiche* regole di comportamento, attagliate alla peculiarità dell'Ente.

Le misure di tale natura indicate negli allegati 3, 4, 5 e 6, integrano, pertanto e in tal senso, i contenuti del Codice, con quella finalità già evidenziata all'inizio, che mira non solo alla prevenzione del comportamento delittuoso, ma anche ad incidere su quei fenomeni, meno gravi, ma forse più generalizzati, che generano, in ogni caso, il non ottimale funzionamento dell'organizzazione dell'Unione.

Un secondo aspetto riguarda il raccordo tra norme di comportamento e sistema sanzionatorio. L'A.N.A.C., sempre nella precitata delibera, afferma: *"In sede di predisposizione del codice, l'amministrazione può specificare, in corrispondenza di ciascuna infrazione, il tipo e l'entità della sanzione disciplinare applicabile, individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, oltre a quelle espulsive nei casi indicati dai commi 2 e 3 dell'art. 16 del codice generale. Giova precisare che non si tratta di introdurre nuove sanzioni, ma soltanto e ove necessario di articolare, in relazione alle violazioni dei singoli obblighi contenuti dal codice di comportamenti, le sanzioni previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva; e ciò al solo fine di limitare il potere discrezionale dei responsabili degli Uffici per i procedimenti disciplinari, a tutela dei singoli dipendenti. E' difficilmente contestabile, infatti, che le violazioni del codice di comportamento possano essere contemplate già nelle previsioni della legge e della contrattazione collettiva."*

Considerata la rilevanza che, inevitabilmente, assumerà il Codice, si ritiene che possa risultare corretto e giusto, nei confronti dei destinatari, specificare quella corrispondenza tra infrazione e sanzione cui si riferisce l'Autorità, non solo per limitare la discrezionalità dei responsabili, ma anche per dare chiarezza ad un quadro di norme (legislative, regolamentari e contrattuali) ormai decisamente complesso, articolato e di non semplice comprensione, anche in vista dell'efficace gestione dei procedimenti disciplinari che venissero attivati (riducendo il rischio di contenzioso meramente formale).

5.1. Lo sviluppo del Codice di comportamento

Alla luce di quanto detto, i contenuti del Codice dell'Ente, dovranno essere rapidamente adeguati, con il formale inserimento delle misure comportamentali indicate nei citati allegati.

Analoga iniziativa dovrà riguardare l'effettuazione di un più univoco e corretto raccordo tra violazione delle norme contenute nel Codice e sanzione disciplinare.

Tali interventi di adeguamento del Codice di comportamento potranno essere effettuati entro il **31 dicembre 2017**.

Non di meno, l'attività di monitoraggio e le azioni di sviluppo delle strategie di prevenzione, previste dal presente Piano, riguarderanno anche il Codice di comportamento, il quale, pertanto, sarà sottoposto al progressivo aggiornamento, alla stregua dei restanti strumenti qui proposti.

5.2. Gli incarichi e le attività extra istituzionali dei dipendenti dell'Unione

Questo tema, come chiaramente indicato dal P.N.A., assume particolare rilevanza nell'ambito della definizione delle misure comportamentali di prevenzione.

Per questa ragione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001, è stato approvato dalla Giunta dell'Unione con atto n. 16 del 24.4.2014 un apposito Regolamento che disciplini:

- le attività e gli incarichi vietati;
- le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento degli incarichi ritenuti compatibili con il rapporto di pubblico impiego;
- le specifiche condizioni previste per i dipendenti con rapporto di lavoro non superiore al 50% della prestazione lavorativa a tempo pieno;
- i divieti relativi allo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
- l'attività di controllo e il relativo sistema sanzionatorio.

Nel corso del 2016 verranno concretamente attuate le verifiche ispettive previste dal sopra citato regolamento in ordine al rispetto del principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego.

5.3. Tutela del dipendente che segnala illeciti

L'art. 1, comma 51, della legge ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54 bis, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", il c.d. whistleblower.

Su questo tema, si ritiene debbano trovare integrale applicazione le dettagliate indicazioni fornite dal P.N.A. Esso stabilisce tre livelli fondamentali di tutela:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n. 165 del 2001 in caso di necessità di disvelare l'identità del denunciante.

Fatta salva l'immediata applicazione della legge e delle linee guida stabilite dal P.N.A., l'Amministrazione potrà prevedere, se ritenuto necessario, l'adozione di un'apposita disciplina in materia, che ne specifichi ulteriormente le condizioni applicative.

A tal fine il Comune nell'anno 2017, dovrà dotarsi di apposito format per la segnalazione degli illeciti da disciplinare con idonea procedura.

Parimenti dovrà essere disciplinata la procedura per il trattamento delle segnalazioni cartacee di illeciti inviati a mezzo posta ordinaria.

Per dette discipline l'Ente potrà dotarsi di un proprio Regolamento che definisce l'iter amministrativo con avvio e conclusione di istruttoria, i soggetti competenti, le modalità di tutela del dipendente che segnala gli illeciti e il Responsabile tenuto a segnalare all'Ufficio Procedimenti Disciplinari piuttosto che eventuale denuncia alle autorità competenti.

Dei predetti adempimenti sarà data idonea informativa a tutto il personale dipendente da parte del R.P.C.T., mentre per i dipendenti maggiormente esposti a fenomeni corruttivi, saranno programmati nel triennio 2017/2018/2019 relativi step formativi.

Si segnala che l'ANAC con proprio comunicato del 9.1.2015 ha indicato che la stessa autorità è competente a ricevere segnalazione di illeciti di cui il pubblico dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

6. FORMAZIONE

La formazione assume un ruolo fondamentale nella programmazione e nella gestione del sistema di prevenzione. Essa assume carattere obbligatorio per tutti i soggetti coinvolti nel Piano.

In particolare, si ritiene fondamentale che, a seguito delle fasi di monitoraggio annuale previste dal presente Piano, sia sui problemi o anomalie riscontrate, sia sugli interventi di sviluppo, vengano organizzati appositi interventi formativi che coinvolgano, ai diversi livelli e competenze, tutti gli operatori coinvolti.

7. COLLEGAMENTO CON IL PIANO DELLA PERFORMANCE

Il Piano della Performance dell'Ente, integrato nel Piano esecutivo di gestione, ai sensi dell'articolo 169 del Tuel e in applicazione del Regolamento di organizzazione uffici e servizi, potrà prevedere una apposita sezione dedicata all'applicazione e attuazione del presente Piano.

Essa dovrà almeno indicare:

- le figure di responsabilità e le relative attribuzioni;
- i programmi, le tempistiche di attuazione e i relativi indicatori di attività
- i sistemi di monitoraggio in itinere e finali
- il sistema di raccordo con il sistema premiante, nel rispetto del sistema di valutazione vigente nell'Ente.

8. CONSULTAZIONE SUL PIANO E SUI SUOI AGGIORNAMENTI

Il presente Piano è sottoposto a consultazione, sia nella fase di prima stesura, che nelle fasi di monitoraggio e aggiornamento, prevedendo il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi collettivi presenti sul territorio o la cui attività interessi comunque l'ambito territoriale e la popolazione di questa Unione.

A tal fine, il Piano è reso disponibile sulla home page del sito internet dell'Unione, con evidenza in ordine alla possibilità, da parte di ciascun cittadino, di fornire osservazioni o contributi. L'esito delle consultazioni è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione, con indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli input generati da tale partecipazione.

L'Amministrazione tiene debitamente conto dell'esito delle consultazioni effettuate in sede di elaborazione iniziale o di monitoraggio e valutazione del Piano, quale contributo per individuare le priorità d'azione o per prevedere ambiti ulteriori di intervento.