

Comune di Genivolta
Prov. di Cremona

Piano triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

2021 – 23

È parte integrante del PTPCT:

ALLEGATO – A: “Sistema di gestione del rischio corruttivo”

**ALLEGATO – B: “Elenco degli obblighi di pubblicazione in Amministrazione
Trasparente ed individuazione dei titolari della funzione”**

Adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 22 del 17/04/2021

Sommario

Premessa di metodo	3
Capitolo primo: I principi guida del PNA 2019	4
Capitolo secondo: Il Sistema di gestione del rischio corruttivo	8
Fase 1: Analisi del contesto	8
1.1. Analisi del contesto esterno	8
1.2. Analisi del contesto interno	9
Tabella n. 1 : Schema dell'assetto organizzativo al 01/01/2021	10
Fase 2: Valutazione del rischio corruttivo	11
2.1. Identificazione del rischio corruttivo	11
2.2. Le aree di rischio corruttivo	12
Tabella n. 2: I processi classificati in base alle aree di rischio	13
2.3. Ponderazione del rischio corruttivo	15
2.4. La mappatura dei processi	15
2.6. Il catalogo dei rischi	16
2.7. Analisi del rischio corruttivo	17
2.8. La misurazione qualitativa del rischio	17
2.9. Gli indicatori di stima del livello di rischio	18
Fase 3: Trattamento del rischio corruttivo	19
3.1. Le misure generali di prevenzione	20
3.2. Le misure specifiche di prevenzione	20
3.3. Programmazione delle misure di prevenzione	20
Fase 4: Monitoraggio, riesame e strumenti di comunicazione e collaborazione	21
4.1. Monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure	21
4.2. Piattaforma ANAC ed eventuale riesame	21
4.3. Consultazione e comunicazione (<i>trasversale a tutte le fasi</i>)	22
Capitolo terzo: l'aggiornamento costante di Amministrazione Trasparente	22

Premessa di metodo

L'ANAC ha chiuso, il 15/09/2019, la consultazione pubblica, e con sua Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, ha approvato il **Piano Nazionale Anticorruzione 2019 e 3 allegati**:

- ALLEGATO 1 - *Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi;*
- ALLEGATO 2 - *La rotazione "ordinaria" del personale;*
- ALLEGATO 3 - *Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).*

Il presente Piano è stato predisposto dal Segretario Comunale dott.ssa Angelina Marano attraverso il confronto con tutti i responsabili di settore.

La Giunta ha approvato questo piano, a seguito di approfondita discussione, con deliberazione n. 22 del 17/04/2021

Ogni settore dovrà mettere in atto le misure predisposte in ciascuna scheda durante il 2021 e dopo il 30/11/2021, in tempo utile per l'aggiornamento al PTPCT da adottare al 31/01/2022, i responsabili di settore saranno invitati ad aggiornare le schede con i risultati del monitoraggio e il riesame.

A seguito di detta fase, il RPCT avrà a dicembre 2021 ogni elemento per aggiornare questo piano ed ogni passaggio effettuato sarà debitamente tracciato sul piano stesso.

Capitolo primo: I principi guida del PNA 2019

I principi, le norme e le misure a cui è ispirato il presente Piano sono:

1. *La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza*

In attuazione del D.lgs.33/2013 con tutte le successive modifiche ed integrazioni, questa amministrazione ha implementato una sezione del proprio sito istituzionale denominata "**Amministrazione Trasparente**"

Alcuni contenuti di questa sezione sono più ampi del dettato normativo e sono integrati anche con altri obblighi di pubblicazione.

2. *Le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari comunali, il codice di comportamento, i codici etici e le inconfiribilità/incompatibilità di incarichi*

Un complesso sistema di norme e linee guida di ANAC, Funzione pubblica e Corte dei Conti, regolamentano le modalità con cui deve esplicitarsi "*il comportamento dei dipendenti pubblici*".

Ad integrazione di ciò questa amministrazione si è data ed ha reso disponibile in Amministrazione trasparente:

<https://www.comune.genivolta.cr.it/amministrazione-trasparente/prevenzione-della-corruzione>

i seguenti atti:

- a) Codice di comportamento
- b) *Codice disciplinare*

Inoltre la legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'articolo 35-*bis* del decreto legislativo 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

- a) *non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*
- b) *non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,*
- c) *non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*
- d) *non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.*

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

Questo comune verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

3. La “rotazione ordinaria e straordinaria”

La rotazione degli incarichi apicali è sicuramente una misura utile ad abbattere il rischio corruttivo.

Il PNA 2019 definisce in maniera compiuta due tipi di rotazione:

a) La rotazione straordinaria

L'istituto della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, da disciplinarsi nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT deve rinviare. L'istituto è previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) d.lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

Questo tipo di rotazione non è mai stata attuata in questo comune in quanto non si è mai verificato nessuno dei casi che la norma pone come presupposto per la sua attivazione.

b) La rotazione ordinaria

La rotazione c.d. “ordinaria” del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b).

Le amministrazioni sono tenute a indicare nel PTPCT come e in che misura fanno ricorso alla rotazione e il PTPCT può rinviare a ulteriori atti organizzativi che disciplinano nel dettaglio l'attuazione della misura.

Al momento però va dato atto che la dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione, in quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

A tal proposito la legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede:

“(…) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”.

Si dà infine atto che la Conferenza unificata del 24 luglio 2013, ha previsto:

“L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni”.

4. La gestione delle segnalazioni whistleblowing

In attesa delle nuove linee guida di ANAC si dà atto che il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Il PNA 2019 prevede che siano accordate al whistleblower le seguenti misure di tutela:

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

A tal fine questo comune non si è dotato di un sistema informatizzato proprio, in quanto ritiene che sia consigliabile e maggiormente tutelante il ricorso all'apposita pagina web di ANAC: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/> che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima.



5. Divieti post-employment (pantouflage)

Questa fattispecie è stata definita nel PNA 2019:

L'art. 1, co. 42, lett. l), della l. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il co. 16-ter che dispone il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

La materia è stata oggetto di alcuni importanti approfondimenti di ANAC che sono consultabili da pag. 64 e seg. del PNA 2019: "1.8. Divieti post-employment (pantouflage)"

6. I patti d'integrità

Nelle linee guida adottate dall'ANAC con la delibera n. 494/2019 sui conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici è stato suggerito l'inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interessi rispetto ai soggetti che intervengono nella

procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente.

7. Gli incarichi extraistituzionali

Sempre in Amministrazione trasparente:

<https://www.comune.genivolta.cr.it/amministrazione-trasparente/incarichi-conferiti-e-autorizzati-ai-dipendenti-dirigenti-e-non-dirigenti>

Questo comune segnala gli incarichi che vengono assegnati, da altre amministrazioni o da soggetti privati a propri dipendenti, ovviamente da svolgere fuori dell'orario di lavoro.

Capitolo secondo: Il Sistema di gestione del rischio corruttivo

Il vero cuore di questo provvedimento è il sistema di gestione del rischio corruttivo, che è stato completamente ridisegnato, rispetto agli anni precedenti nell'allegato 1 al PNA2019, denominato: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”.

Si tratta di un documento estremamente complesso e richiederà una sua applicazione graduale, specie perché introduce in maniera sistematica, dopo un nuovo e diverso sistema di misurazione del rischio corruttivo, due nuove fattispecie:

- a) *Il monitoraggio*
- b) *Il riesame*

ANAC dispone cioè che in sede di predisposizione di questo piano siano definite le modalità e i tempi per il suo monitoraggio, con le strategie di riesame.

Per questo primo anno, anche per dare ordine e sistematica alle prescrizioni, si è deciso di predisporre, oltre a questo documento di analisi e metodo, l'**ALLEGATO – A: “Sistema di gestione del rischio corruttivo”**, dove con una serie di tabelle di facile lettura e richiami al PNA2019 e a questo PTPCT, dovrebbe risultare abbastanza semplice cogliere la strategia anti-corruttiva di cui si è dotata questa amministrazione.

Ogni tabella e ogni paragrafo in cui viene illustrato come la tabella è stata costruita, fa riferimento all'allegato 1 al PNA 2019; visivamente i rimandi saranno effettuati con richiami di questo tipo:

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; paragrafo XX, pagina YY

Il riferimento alle pagine e ai paragrafi corrisponde alla versione in formato PDF pubblicata sul sito dell'ANAC, al momento della sua approvazione con la delibera 1064 del 13/11/2019.

La pagina web di riferimento è:

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/ Atto?id=8ed911d50a778042061d7a5d0028cba2> .

Fase 1: Analisi del contesto

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; paragrafo 3, pagina 10

La prima fase del processo di gestione del rischio è relativa all'analisi del contesto esterno ed interno. In questa fase, dobbiamo acquisire le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

1.1. Analisi del contesto esterno

Parte 1: analisi socio-economica

Nell'ottica di integrare gli strumenti di programmazione dell'amministrazione invitiamo a tenere presente che esiste già uno strumento che fa un'ampia ed aggiornata disamina del contesto esterno, questo documento è il **DUP - Documento Unico di Programmazione**.

Il DUP ha una sezione strategica con un'analisi ampia ed approfondita del contesto in cui opera la nostra amministrazione.

Questa analisi è stata anche integrata con gli obiettivi del mandato amministrativo.

Il DUP è consultabile a questo indirizzo:

<https://www.comune.genivolta.cr.it/amministrazione-trasparente/bilancio-preventivo-e-consuntivo>

Parte 2: analisi socio-criminale e sui fenomeni di “devianza pubblica”

La provincia di Cremona è interessata, anche in ragione della sua estensione e della sua collocazione geografica, da molteplici manifestazioni di criminalità che agisce con caratteristiche e modus operandi diversi per territorio tutti riconducibili a comportamenti di stampo mafioso. Si assiste infatti al fenomeno di penetrazione delle varie compagini criminali nell'economia legale, con segnali di infiltrazioni anche all'interno della Pubblica Amministrazione.

La Lombardia infatti, può costituire per le matrici mafiose un solido bacino di investimenti, funzionali alla penetrazione nel sistema produttivo e al consolidamento della presenza sul territorio. L'espressione mafiosa più invasiva e strutturata risulta essere attualmente la 'Ndrangheta calabrese, che si distingue per un'organizzazione di tipo orizzontale (non verticistica), che si insinua in piccoli territori, con attività non solo illecite (per esempio narcotraffico, estorsioni, usura), ma anzi manifestando un'abile capacità nelle operazioni di riciclaggio attraverso modalità operative apparentemente legali, in particolare nel settore imprenditoriale del movimento terra e delle costruzioni.

Nella provincia di Cremona, dall'esito di alcune attività investigative, è emersa la presenza di sodalizi di matrice 'ndranghetista, attivi nel narcotraffico, nel riciclaggio e nell'infiltrazione del tessuto economico sociale.

Sono inoltre state scoperte associazioni a delinquere finalizzate alla commissione di attività delittuose, quali usura, frode fiscale. Altre tipologie criminali significative riguardano lo sfruttamento della prostituzione, le truffe e il perpetrarsi di furti e rapine.

In tema di azioni criminose orientate al riciclaggio, i dati contenuti nel rapporto dell'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia registrano una contenuta riduzione probabilmente legata alla riduzione delle transazioni economiche legata alla crisi pandemica in atto.

Il territorio di Genivolta, in particolare, non è mai stato interessato da fenomeni corruttivi e non si è a conoscenza di indagini o procedimenti penali in tal senso. Non si hanno evidenze di criminalità organizzata o mafiosa; scarsi sono altresì i fenomeni di microcriminalità.

Il controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine è esercitato in modo puntuale anche grazie ad un elevato senso civico sia sull'uso dell'ambiente che delle risorse pubbliche.

1.2. Analisi del contesto interno

Struttura politica

Con le elezioni del 26/05/2019 è stato proclamato eletto Sindaco il sig. Lazzari Gian Paolo che ha nominato, con suo provvedimento n. 06/2019 la Giunta composta da:

Vicesindaco ed assessore del Comune:

sig. Repellini Paolo con delega al settore: *“Lavori pubblici”*

sig. Marchesi Simone con delega al settore: *“Cultura, sport, Sociale”*

Con successivo decreto n. 04/2020 è stato nominato in surroga del dimissionario sig, Marchesi il Sig. Colombi Francesco con delega al settore: *“Cultura, sport, Sociale*

Il consiglio comunale è oggi composto da:

Lazzari Gian Paolo
Repellini Paolo
Rupertì Giuseppe
Colombi Francesco
Guerini Rocco Anna
Bertoli Mauro
Savaresi Marco
Golfre' Andreasi Margherita
Chiroli Alfredo
Dondoni Daniele
Calvi Patrizia

Struttura amministrativa

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di questo comune è il segretario comunale dott.ssa ANGELINA MARANO, come da decreto di nomina n. 04 del 10/11/2018.

L'assetto organizzativo è disciplinato dalla Deliberazione della Giunta Comunale n. 50/2020 tuttavia a seguito delle vicende successive, l'assetto è quello evidenziato nella tabella che segue:

- Colombi Roberta, istruttore amministrativo - Cat. C1 giuridico e C6 economica
- Terletti Danila, istruttore amministrativo – Cat. C1 giuridico e C6 economica
- Massari Ilde istruttore amministrativo – cat. C1 giuridico e C1 economica
- Sanfilippo Giuseppe: operaio specializzato – autista scuolabus – Cat. B3 giuridico e B3 economica
- Arch. Roberto Antonio Pala – responsabile del servizio tecnico art 110 d.lgs. 267/2000 (decreto sindacale n. 02/2020)

Tabella n. 1 : Schema dell'assetto organizzativo al 01/01/2021

SETTORE	RESPONSABILE DI SETTORE	UFFICIO (o UNITA' DI PROGETTO)	ADDETTI
ECONOMICO - FINANZIARIO	Lazzari Gian Paolo	Risorse umane- trattamento economico	Massari Ilde
		Economato - Sistema informativo - Sito	Colombi – Massari --
		Tributi	Massari Ilde
Amministrativo	Marano Angelina	Turismo - Eventi	Colombi Roberta
		Biblioteca e cultura	Colombi Roberta
		Anagrafe - Ci - leva Stato Civile- elettorale-cimiteriali	Terletti Danila
		Assistenza organi deliberativi	Colombi Roberta
		Protocollo generale	Terletti Danila
		Contratti, contenzioso	Colombi Roberta
		istruzione	Colombi Roberta
Tecnico	Pala Roberto Antonio	Appalti, ambiente. Manutenzioni, urbanistica, edilizia privata	-----
Polizia Urbana	Lazzari Gian Paolo	Polizia amministrativa – giudiziaria e stradale	

N.B.

Per una lettura più analitica delle funzioni si veda la Deliberazione di Giunta n. 15 del 23/03/2021 , ad oggetto: “**PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE 2021-2023.**”

Fase 2: Valutazione del rischio corruttivo

In questa seconda fase, finalizzata alla creazione dell'**ALLEGATO – A: “Sistema di gestione del rischio corruttivo”**, dopo aver definito il contesto esterno ed interno nella prima fase, procederemo a definire:

- a) *Le aree di rischio, cioè i macro-aggregati, in chiave anticorruzione, dei processi*
- b) *L'elenco dei processi, inseriti o collegati a ciascuna area di rischio*
- c) *Il catalogo dei rischi corruttivi per ciascun processo*

2.1. Identificazione del rischio corruttivo

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; paragrafo 4, pagine 28/30

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

2.2. Le aree di rischio corruttivo

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; paragrafo 3, da pagina 13 – mappatura dei processi in poi.

A pagina 22 dell’Allegato 1, l’ANAC pubblica una tabella con le aree di rischio, invitando le amministrazioni ad una sua analisi più completa.

In questa prima fase di questo nuovo modo di redigere il PTCPT, ci sembra opportuno partire dall’analisi di quella tabella, aggiungendo una sola area non considerata da ANAC. Vedremo nei prossimi esercizi, o in eventuali riesami che dovessero rendersi indispensabili durante questo esercizio, se c’è la necessità immediata di individuarne altre.

Area a):Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Riferimenti: Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente ad autorizzazioni e concessioni (lettera a, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012)

Area b):Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (lettera c, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012)

Area c):Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture)

Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA, con particolare riferimento al paragrafo 4. Fasi delle procedure di approvvigionamento

Area d):Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale)

Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA punto b, Par. 6.3, nota 10

Area e):Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)

Area f):Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)

Area g):Incarichi e nomine

Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)

Area h):Affari legali e contenzioso

Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)

Area i):Governo del territorio

Aree di rischio specifiche – Parte Speciale VI – Governo del territorio del PNA 2016

Area l):Pianificazione urbanistica

Aree di rischio specifiche – PNA 2015

Area m): Gestione dei rifiuti

Area di rischio specifiche – Parte Speciale III del PNA 2018

Area n): Gestione dei servizi pubblici

Area rischio generale non tabellata da ANAC

Area o): Gestione dei beni pubblici

Area rischio generale non tabellata da ANAC

L'individuazione delle aree di rischio mediante **una lettera** sarà d'aiuto quando, nella tabella che segue, dovremo indicare in quali aree di rischio, ogni processo potrà essere classificato.

Tabella n. 2: I processi classificati in base alle aree di rischio

ID	Denominazione processo	Rif. aree di rischio		
1	Gestione dell'Edilizia residenziale pubblica ed emergenza abitativa	b	o	
2	Selezione per l'affidamento di incarichi professionali	g		
3	Servizi legali, attività processuale del comune (transazioni, costituzioni in giudizio, citazioni, scelta dei legali)	g	h	
4	Affidamento di lavori mediante procedura semplificata	c		
5	Progettazione di opera pubblica	c		
6	Accertamenti e verifiche dei tributi locali			
7	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	g		
8	Affidamento servizi o fornitura mediante procedura semplificata	c		
9	Provvedimenti di pianificazione urbanistica e convenzioni urbanistiche	a	i	
10	Nomina RUP	a	b	g
11	Rilascio patrocini	a	b	n
12	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	b	d	
13	Nomina commissari di concorso	b	g	
14	Organizzazione eventi e servizi per il turismo e la cultura	a	e	
15	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	b		
16	Affidamento di servizi, forniture, mediante procedura complessa	c		
17	Affidamento di lavori mediante procedura complessa	c		
18	Gestione dei cimiteri e delle relative concessioni ed operazioni	a		
19	Gestione dell'anagrafe e dei controlli anagrafici	a		
20	Raccolta e smaltimento rifiuti, servizi ambientali	c	m	n
21	Gestione dichiarazioni e segnalazioni di edilizia privata	b	i	

22	Rilascio autorizzazioni e permessi di edilizia privata	b	i	
23	Autorizzazioni per spettacoli, intrattenimenti e simili	b	o	
24	Attività o, commerciali e di somministrazione: silenzio assenso, autorizzazioni e permessi	b		
25	Valorizzazioni e gestioni del patrimonio e demanio comunali	e	m	
26	Assegnazione immobili ad enti ed associazioni	b	m	
27	Gestione protezione civile	e	n	
28	Servizi assistenziali e socio-sanitari	e		
29	Gestione dell'impiantistica sportiva	e	ni	
30	Selezione per l'assunzione o progressione del personale	b	d	
31	Gestione ordinaria della spesa, servizi economici	e		
32	Gestione portafoglio assicurativo- sinistri	c		
33	Sicurezza e ordine pubblico	f		
34	Gestione delle sanzioni per violazione del Codice della strada	f	h	
35	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	b	e	i
36	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi e sull'uso del territorio	f	i	
37	Gestione ordinaria delle entrate	e		
38	Contrassegno di parcheggi per disabili	a		
39	Accesso agli atti (documentale, civico , generalizzato)	a		
40	Gestione dei servizi accessori ai servizi scolastici (mensa, trasporto, educatori ecc.)	a	c	n
41	Gestione dello stato civile e della cittadinanza	a		
42	Rilascio documenti di identità	a		
43	Legalizzazioni ed autentiche	a		
44	Gestione della leva, dell'elettorato e degli albi comunali (scrutatori, presidenti di seggio, giudici popolari)	a		
45	Gestione documentale, servizi archivistici e sistema informatico	a		
46	Funzionamento degli organi collegiali	a		
47	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	a		
48	Gestione della scuola dell'infanzia e degli asili nido	a	c	n
49	Gestione del diritto allo studio	a	n	
50	Procedimenti disciplinari	a	b	d
51	Autorizzazioni per incarichi extraistituzionali	b	d	
52	Selezione per l'assunzione o progressione del personale	d		
53	Contratti per atto pubblico, registrazioni e repertori	b		
54	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	h		

Questo elenco di processi deriva da una rilevazione con i responsabili dei settori comunali e dall'esperienza di precedenti operazioni di sistematica operate con i PTPCT degli anni precedenti.

I principi a cui si ispira questa operazione sono dettagliati nei paragrafi che seguono.

2.3. Ponderazione del rischio corruttivo

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”; paragrafo 4.3, pagina 36

La fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze di tutta la misurazione del rischio ha lo scopo di stabilire una sorta di classifica di:

- a) priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.
- b) azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, queste sono sintetizzate nelle misure anticorruptive, di cui si dice nella **Fase 3** di questo piano.

2.4. La mappatura dei processi

Il “Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza dell’A.N.AC. Triennio 2017-2019”, a pagina 20 dice: “[...] **Infine, con riferimento alla mappatura dei procedimenti amministrativi (la cui nozione va nettamente distinta da quella di “processo”)** [...]”

A pagina 14 dell'allegato 1 al PNA 2019, ANAC definisce il processo come:

“[...] una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). [...]”

In questo piano terremo conto di queste indicazioni e sposteremo il “focus” dell'analisi del rischio corruttivo dai procedimenti, cioè dalla semplice successione degli atti e fatti “astratti” che portano al provvedimento finale e che per definizione non possono essere corruttivi, perché previsti dalla norma e dai regolamenti, ai processi. Ogni processo è stato ricondotto ad un'area di rischio (cfr. **TABELLA n. 2**).

2.5. Le attività che compongono i processi (gradualità nella definizione)

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”; box 4, pagina 17/18

Ogni processo, come vengono definiti nella Tabella1, dovrebbe a sua volta scomporsi in fasi, in quanto una più corretta individuazione del rischio, potrebbe fare riferimento non a tutto il processo, ma ad una o più fasi dello stesso.

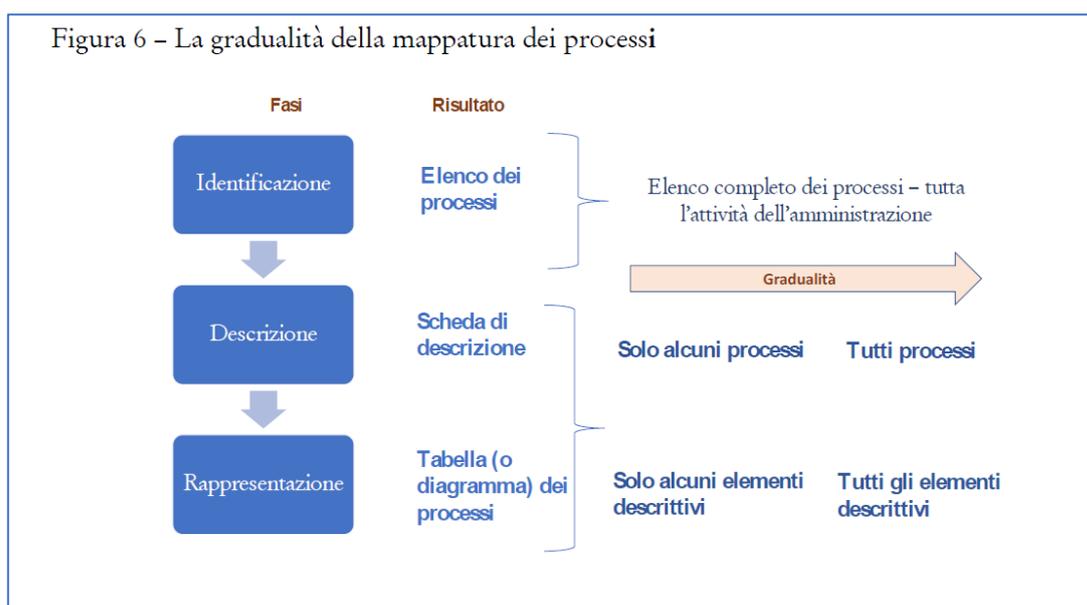
L'ANAC consiglia di procedere gradualmente ad inserire elementi descrittivi del processo.

Tramite il richiamato approfondimento graduale, sarà possibile aggiungere, nelle annualità successive, ulteriori elementi di descrizione (es. input, output, ecc.), fino a raggiungere la completezza della descrizione del processo.

Gli elementi di analisi da introdurre nei prossimi esercizi o, al limite, in occasioni di riesami necessitati, saranno i seguenti:

- 1) *elementi in ingresso che innescano il processo – “input”*
- 2) *risultato atteso del processo – “output”;*
- 3) *sequenza di attività che consente di raggiungere l’output – le “attività”;*
- 4) *responsabilità connesse alla corretta realizzazione del processo;*
- 5) *tempi di svolgimento del processo e delle sue attività (nei casi in cui i tempi di svolgimento sono certi e/o conosciuti, anche in base a previsioni legislative o regolamentari)*
- 6) *vincoli del processo (rappresentati dalle condizioni da rispettare nello svolgimento del processo in base a previsioni legislative o regolamentari)*
- 7) *risorse del processo (con riferimento alle risorse finanziarie e umane necessarie per garantire il corretto funzionamento del processo (laddove le stesse siano agevolmente ed oggettivamente allocabili al processo))*
- 8) *interrelazioni tra i processi; o criticità del processo.*

ANAC ha dato una raffigurazione grafica alla gradualità con l’immagine di pagina 21 dell’Allegato 1:



2.6. Il catalogo dei rischi

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”; box 7, pagina 31

Secondo l’ANAC “La corruzione è l’abuso di un potere fiduciario per un profitto personale”.

Tale definizione supera il dato penale per portare l’analisi anche sui singoli comportamentiche generano “**sfiducia**”, prima che reati.

Se dunque per corruzione si deve intendere **ogni abuso di potere fiduciario per un profitto personale**, nella definizione di questo primo catalogo di rischi, la valutazione è stata fatta con riferimento **non ad uno specifico rischio corruttivo, ma ad un generico pericolo di eventi corruttivi**”;

ID	Definizione del rischio corruttivo (Catalogo dei rischi)
I	Realizzazione di un profitto economico , per la realizzazione dell' <i>output</i> del processo
II	Realizzazione di un profitto reputazionale , per la realizzazione dell' <i>output</i> del processo
III	Realizzazione di un profitto economico , per la velocizzazione/aggiramento dei termini dell' <i>output</i> del processo
IV	Realizzazione di un profitto reputazionale , per la velocizzazione/aggiramento dei termini dell' <i>output</i> del processo
V	Realizzazione di un favore ad un congiunto o un sodale per un profitto economico del corrotto
VI	Realizzazione di un favore ad un congiunto o un sodale per un profitto reputazionale del corrotto

2.7. Analisi del rischio corruttivo

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”; paragrafo 4.2. pagina 31

L’analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati prima, attraverso l’analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione.

Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

2.8. La misurazione qualitativa del rischio

A pagina 35 dell’Allegato 1, ANAC prevede:

“[...] Con riferimento alla misurazione e alla valutazione del livello di esposizione al rischio, si ritiene opportuno privilegiare un’analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un’impostazione quantitativa che prevede l’attribuzione di punteggi (scoring) [...]”.

Nell’approccio qualitativo l’esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell’analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Il **box 8 di pagina 31 dell'Allegato 1**, per fare questa analisi qualitativa indica alcuni esempi di **fattori abilitanti del rischio**, dall'analisi dei quali, rispetto ad ogni processo permetteranno ad ogni responsabile di dare un giudizio sintetico:

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

2.9. Gli indicatori di stima del livello di rischio

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; box 9, pagina 34

I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti

L'ANAC indica i seguenti esempi di indicatori di rischio:

- a. *livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;*
- b. *grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;*
- c. *manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;*
- d. *opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;*
- e. *livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;*

- f. *grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.*

2.10. stima del livello di esposizione al rischio

Definire il livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del RPCT. In questa fase, l'analisi è finalizzata a stimare il livello di esposizione al rischio per ciascun processo o sua attività.

Ognuno degli indicatori elencati al precedente paragrafo 2.9 riceverà una valutazione tra i giudizi di basso, medio e alto. Il risultato finale della valutazione sarà effettuata dal RPCT che stabilirà anche la priorità dei trattamenti

Tabella 3 – stima del livello di esposizione al rischio per singolo processo

Indicatori per la stima qualitativa (CFR BOX n. 9 pag. 34 - All.to 1 PNA 2019)	Giudizio*	Note di monitoraggio
Livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio		Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Grado di discrezionalità del decisore interno: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;		
Manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta;		
Opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;		
Scarsa collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema		
Mancata attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi		
Stima qualitativa complessiva del rischio corruttivo Secondo una valutazione basata sui parametri di cui al paragrafo 2.9. - riquadro azzurro - del PTPCT (CFR BOX n. 8 pag. 34 - All.to 1 PNA 2019) il responsabile o i responsabili di settore interessati ritengono che questo processo sia esposto a rischio corruttivo in questi termini:	(esprimere in giudizio sintetico)	

* Rischio: basso / medio / alto

Fase 3: Trattamento del rischio corruttivo

La ponderazione del rischio conclude la fase di analisi. Si passerà quindi alla fase di riduzione del rischio mediante l'adozione di misure generali e misure specifiche finalizzate all'abbattimento di detto rischio.

Per fare questo abbiamo identificato queste misure:

3.1. Le misure generali di prevenzione

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"; BOX 11, pagina 40

Queste misure sono state individuate da ANAC:

- a) *controllo;*
- b) *trasparenza;*
- c) *definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;*
- d) *regolamentazione;*
- e) *semplificazione;*
- f) *formazione;*
- g) *sensibilizzazione e partecipazione; o rotazione;*
- h) *segnalazione e protezione;*
- i) *disciplina del conflitto di interessi;*
- j) *regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).*

Tenuto conto delle peculiarità dell'organizzazione dell'Ente e dello specifico contesto esterno ed interno, si propone di adottare , quali misure generali, quelle indicate sopra alle lettere da a) ad f) e lettera i)

3.2. Le misure specifiche di prevenzione

Per ciascun processo abbiamo indicato almeno una misura specifica di prevenzione a cura del responsabile o dei responsabili di settore coinvolti nel processo.

3.3. Programmazione delle misure di prevenzione

L'allegato 1 al PNA 2019 propone una scansione temporale sia delle azioni che del relativo monitoraggio (CFR Tabella n. 6 pag. 45 - All.to 1 PNA 2019); in sede di prima adozione si ritiene di **stabilire il termine del 30/11/2021**, per fare un primo monitoraggio delle misure e dei relativi indicatori.

Nell'aggiornamento al piano 2022/24 si potrà applicare eventualmente una programmazione più puntuale.

Tabella – 4 – misure specifiche per l'abbattimento del rischio da applicare a questo trattamento

Per abbattere il rischio corruttivo come delineato nella tabella 3 si ritiene che nel triennio vadano applicate le seguenti misure specifiche, da sottoporre a monitoraggio **al termine di ogni esercizio***** prima dell'aggiornamento del PTPCT:

Misure generali (CFR box n. 11 pag. 40 – All.to 1 PNA 2019)	MISURE SPECIFICHE	Esiti del monitoraggio
Controllo	
Trasparenza	
Definizione di standard di comportamento	
Regolamentazione	
Semplificazione	
Formazione	
Disciplina del conflitto di interessi	

Fase 4: Monitoraggio, riesame e strumenti di comunicazione e collaborazione

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”; paragrafo 6, pagina 46

Il monitoraggio è un’attività continuativa di verifica dell’attuazione e dell’idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un’attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso. Per quanto riguarda il monitoraggio si possono distinguere due sotto-fasi:

- a) *il monitoraggio sull’attuazione delle misure di trattamento del rischio;*
- b) *il monitoraggio sull’idoneità delle misure di trattamento del rischio.*

4.1. Monitoraggio sull’idoneità e sull’attuazione delle misure

Nella **Tabella 4**, contenuta in ogni “**scheda di stima del livello di esposizione al rischio corruttivo e del successivo trattamento**”, per ogni processo, relativamente alle misure individuate, il 30/11/2021, dovrà essere eseguito un monitoraggio, su una serie di indicatori numerici o in percentuale.

Nell’apposito spazio dovrà poi essere riportato l’esito delle misure effettuate e per ogni misura andrà fatta una breve valutazione qualitativa

4.2. Piattaforma ANAC ed eventuale riesame

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”; box 15, pagina 49

ANAC a tal proposito prevede:

Un supporto al monitoraggio può derivare dal pieno e corretto utilizzo della piattaforma di acquisizione e monitoraggio dei PTPCT che sarà messa a disposizione, in tutte le sue funzionalità, entro il 2019 (cfr. Parte II, di cui al presente PNA, § 6.).

Tale piattaforma nasce dall’esigenza di creare un sistema di acquisizione di dati e informazioni connesse alla programmazione e adozione del PTPCT, ma è concepito

anche per costituire un supporto all'amministrazione al fine di avere una migliore conoscenza e consapevolezza dei requisiti metodologici più rilevanti per la costruzione del PTPCT (in quanto il sistema è costruito tenendo conto dei riferimenti metodologici per la definizione dei Piani) e monitorare lo stato di avanzamento dell'adozione delle misure di prevenzione previste nel PTPCT e inserite nel sistema.

Da queste indicazioni sembra evidente che ANAC chiederà l'inserimento delle misure sulla sua piattaforma e richiederà di eseguire operazioni di monitoraggio.

Ad oggi non è chiaro se dette operazioni siano o meno in linea con quanto da noi elaborato.

In ogni caso sarà sempre possibile il riesame, che ANAC definisce così:

Il riesame periodico della funzionalità del sistema di gestione del rischio è un momento di confronto e dialogo tra i soggetti coinvolti nella programmazione dell'amministrazione affinché vengano riesaminati i principali passaggi e risultati al fine di potenziare gli strumenti in atto ed eventualmente promuoverne di nuovi. In tal senso, il riesame del Sistema riguarda tutte le fasi del processo di gestione del rischio al fine di poter individuare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio.

Il riesame periodico è coordinato dal RPCT ma dovrebbe essere realizzato con il contributo metodologico degli organismi deputati all'attività di valutazione delle performance (OIV e organismi con funzioni analoghe) e/o delle strutture di vigilanza e audit interno.

4.3. Consultazione e comunicazione (trasversale a tutte le fasi)

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"; paragrafo 7, pagina 52/53

Per la comunicazione valgono tutte le considerazioni già fatte per la trasparenza, con gli strumenti oltremodo flessibili dell'accesso civico e generalizzato, ormai implementati nella nostra amministrazione.

A questi si possono aggiungere strumenti meno "formali", quali le news sul sito istituzionale o su altri canali o media a disposizione del comune.

Per quanto riguarda la consultazione, una delle principali novità di questo PTPCT è senza dubbio il coinvolgimento di:

- Responsabili di settore
- OIV/Nucleo di valutazione

Secondo ANAC queste sono le premesse per un ampliamento del principio guida della "**responsabilità diffusa**" per l'implementazione dell'anticorruzione.

Capitolo terzo: l'aggiornamento costante di Amministrazione Trasparente

La principale innovazione di questo aggiornamento è la individuazione di un sistema di gestione della trasparenza che si articola in queste considerazioni e/o azioni.

- a) Le norme in vigore, come ormai abbondantemente chiarito da tutti i documenti dell'ANAC, individuano il R.P.C.T. come il soggetto a cui sono rimesse le responsabilità ultime in tema di:
- **Amministrazione Trasparente**
 - **Accesso Civico**
 - **Accesso Generalizzato**
- b) Pur in presenza di un'auspicabile responsabilità diffusa basata sul senso civico di ogni dipendente e funzionario, il RPCT ha un potere di impulso, regolazione e controllo sulla trasparenza;
- c) Affinché queste funzioni non siano esercitate arbitrariamente viene qui definito il "Registro" degli obblighi di pubblicazione in amministrazione trasparente. Ogni obbligo di pubblicazione avrà un responsabile che dovrà reperire, ordinare e aggiornare le notizie e i documenti da pubblicare.
- d) L'esatto contenuto degli obblighi di pubblicazioni e delle relative norme di riferimento è contenuto nella Delibera dell'ANAC n. 1310 «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*»;
- e) Il RPCT, sulla base del "Registro" qui definito, interpellierà ogni responsabile ad individuare atti e notizie da pubblicare nelle proprie sezioni di competenza;
- f) Il RPCT, i funzionari che dovranno alimentare il flusso informativo, sia in pubblicazione che in defissione, e gli addetti alla materiale pubblicazione, dovranno tenere tracciato, in modo agile ed efficiente ogni azione.

Viene qui approvato **l'ALLEGATO B - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE IN AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE ED INDIVIDUAZIONE DEI TITOLARI DELLA FUNZIONE.**

Consiste in un file di Excel (o altro programma), firmato digitalmente dal RPCT, dopo la sua approvazione con la deliberazione della Giunta Comunale che approva il piano.