



COMUNE DI COMO

**PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE
2016 – 2017 - 2018**

**SEZIONE I
PIANO PER LA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE
2016 - 2017 - 2018**

INDICE

| SEZIONE I | PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016-2018 | PAG. |
|--------------|--|------|
| | Premessa | 3 |
| Par. 1 | Esiti della Relazione Annuale del Responsabile per la prevenzione della corruzione | 4 |
| Par. 2 | Gestione del rischio: analisi del contesto esterno ed interno | 4 |
| Par. 3 | Strategia di prevenzione della corruzione | 5 |
| Par. 4 | Mappatura dei processi di rischio | 6 |
| Par. 5 | Valutazione del rischio | 7 |
| Par. 6 | Trattamento del rischio | 7 |
| Par. 7 | Coordinamento tra PTPC e Piano della performance | 7 |
| Par. 8 | Coinvolgimento di tutti gli attori esterni ed interni | 8 |
| Par. 9 | Monitoraggio del Piano | 9 |
| Par. 10 | MISURE DI PREVENZIONE IMPLEMENTATE | 9 |
| | 10.1 Formazione del personale in materia di corruzione | 9 |
| | 10.2 Rotazione degli incarichi | 10 |
| | 10.3 Tutela del dipendente che segnala illeciti: cd. whistleblowing | 10 |
| Par. 11 | Responsabilità | 11 |
| All.I.1 | Tabella 5/A dei singoli dirigenti di settore (tot. 16 tabelle) | |

PREMESSA

Questo documento costituisce il secondo aggiornamento del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 14 del 22 gennaio 2014 e successivamente aggiornato con deliberazione di Giunta Comunale n. 61 del 25 febbraio 2015. Il presente aggiornamento si pone in continuità con il Piano Nazionale Anticorruzione in vigore, approvato con determinazione A.N.A.C. n. 12 del 28 ottobre 2015 e risponde all'esigenza di adeguarne i contenuti alla luce degli elementi emersi nel corso dell'anno 2015.

L'aggiornamento si rende necessario anche per tenere conto degli ultimi interventi normativi in materia di anticorruzione, tra i quali si segnala la disciplina introdotta dal decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, ed il Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali per la trasparenza o dei codici di comportamento, adottato il 9 settembre 2014.

Tale documento, redatto a cura del Segretario generale con il supporto dell'Ufficio di staff del medesimo, conferma il Piano di prevenzione della corruzione approvato con la deliberazione di Giunta Comunale n. 14/2014 in tutti i contenuti non modificati dallo presente atto, ed interviene sui seguenti aspetti fondamentali per la realizzazione delle operazioni di razionalizzazione e miglioramento degli strumenti in materia di prevenzione della corruzione, seguendo gli indirizzi forniti dall'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione sopra richiamato:

1. Analisi del contesto interno ed esterno di riferimento;
2. Mappatura dei processi di rischio;
3. Valutazione del rischio dell'azione amministrativa;
4. Trattamento del rischio mediante la previsione di adeguate misure di prevenzione della corruzione;
5. Coordinamento del PTPC e Piano della Performance;
6. Coinvolgimento degli attori esterni ed interni;
7. Monitoraggio del PTPC.

Par.1 Esiti della Relazione Annuale del Responsabile per la prevenzione della corruzione

Il presente documento tiene conto degli esiti della Relazione finale del Responsabile per la prevenzione della corruzione relativa allo stato di attuazione al 31/12/2015 delle misure di prevenzione previste dal Piano anticorruzione con riferimento all'annualità 2015.

Il Comune di Como ha attribuito al Segretario Generale il ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione, di Responsabile della trasparenza e Responsabile del controllo successivo sulla regolarità amministrativa degli atti. Con l'accentramento delle tre funzioni in capo ad un solo soggetto si determina una sorta di "cabina di regia" in capo al RPC che, per lo svolgimento delle diverse attività, si avvale di un Ufficio costituito da personale dei Settori Affari Generali, Organizzazione e Controllo di gestione.

Rispetto a quanto previsto dal cronoprogramma approvato nel corso dell'anno di riferimento, si osserva una dilatazione, rispetto alla previsione iniziale, dei tempi previsti per gli adempimenti dei Dirigenti di settore.

Il fattore critico che ha ostacolato un'azione efficace in materia è stato il cambio del Segretario Generale in qualità di Responsabile per la prevenzione della corruzione a metà anno 2015.

Par. 2 Gestione del rischio: analisi del contesto esterno ed interno

Per una corretta valutazione del rischio è fondamentale sviluppare un'analisi dell'ambiente esterno in cui l'Amministrazione opera.

A tale fine si ritiene opportuno fare riferimento ad uno studio comparato¹, effettuato dal sociologo e scrittore dott. Nando Dalla Chiesa, Presidente del Comitato antimafia e Direttore dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano.

Da tale studio emerge che la Provincia di Como risulta particolarmente esposta alle infiltrazioni della criminalità organizzata² e la 'ndrangheta si rivela una presenza

¹ V. "Primo Rapporto trimestrale (anno 2015) sulle aree settentrionali, per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso", a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano. Tale rapporto è il frutto di un lavoro di ricerca e analisi condotto da un gruppo di ricercatori dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli studi di Milano, istituito nel 2013 per raccogliere in un unico centro scientifico le competenze e le energie formatesi nell'ambito delle molte esperienze didattiche e di ricerca condotte presso l'ateneo. Il rapporto si prefigge di ricostruire la presenza del fenomeno mafioso sulla base delle dinamiche registrate negli ultimi cinque anni (2009-primo trimestre 2014) e di connetterle con i dati storici precedenti.

² V. p. 42 del precitato Rapporto.

costante negli anni, anche se meno radicata in specifici territori e con una maggiore diversificazione delle famiglie rispetto ad altre realtà all'interno della Regione. E' rilevante sottolineare che dalle indagini ivi riportate non emergono significativi rapporti con la politica.

Per quanto concerne il contesto interno, le conoscenze del Responsabile per la prevenzione della corruzione sono in corso di acquisizione, attesa la piena assunzione di servizio presso questo Ente solo dallo scorso settembre 2015.

In ogni caso proprio in questi mesi il Comune è stato scosso dalla "bufera sulle paratie" (ANAC e Procura della Repubblica) sulla quale l'attenzione è massima, pur riguardando in gran parte eventi riferibili all'ultimo decennio o che comunque non appaiono utili al fine di estrapolare considerazioni di ordine generale.

Esistono, invece, "incrostazioni ottocentesche" in alcune procedure e in alcuni Settori che il RPC sta cercando di mettere in luce e di analizzare, per le quali probabilmente sarà necessario non solo utilizzare l'usuale controllo a campione, ma anche controlli più mirati e specifici.

Par. 3 Strategia di prevenzione della corruzione

La strategia di prevenzione della corruzione all'interno dell'Ente deve realizzarsi in conformità alle prescrizioni contenute nella legge n. 190/2012 e alle direttive previste nel Piano Nazionale Anticorruzione.

I soggetti coinvolti sono i seguenti:

1. organo di indirizzo politico;
2. Responsabile per la prevenzione della corruzione, con i compiti previsti dalla legge e dettagliati dal precedente Piano comunale Anticorruzione;
3. Responsabile per la trasparenza, se soggetto diverso dal responsabile per la prevenzione della corruzione;
4. Ufficio di Staff del Segretario Generale;
5. Dirigenti di Settore e relativi referenti di Settore in materia di anticorruzione, ciascuno individuato dal dirigente competente, con i compiti previsti dalla legge e dettagliati dal precedente Piano comunale Anticorruzione;
6. dipendenti maggiormente esposti al rischio di corruzione, individuati per ciascun Settore dal dirigente competente;
7. Ufficio Procedimenti disciplinari;

8. N.I.V. con i compiti previsti dalla legge e dettagliati dal precedente Piano comunale Anticorruzione
9. tutti i dipendenti del Comune di Como che sono tenuti ad osservare le misure contenute nel Piano Anticorruzione, a segnalare le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'Ufficio Procedimenti Disciplinari ovvero i casi di personale in conflitto di interessi;
10. collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione che sono tenuti ad osservare, per quanto compatibili, le misure contenute nel Piano Anticorruzione e gli obblighi di condotta previsti dal Codice di comportamento;
11. Enti di diritto pubblico, Enti di diritto privato in controllo pubblico e società partecipate dell'Ente che hanno l'obbligo di applicare le disposizioni in materia di trasparenza e sono tenuti ad applicare, in termini di principi, gli indirizzi e le prescrizioni del presente Piano mediante adeguamento dei propri regolamenti e procedure. Inoltre tali Enti sono chiamati ad adottare appositi modelli di prevenzione della corruzione e adeguarsi alla disciplina sulle incompatibilità e inconferibilità degli incarichi, di cui al d. lgs. n. 39/2013 e s.m.i.. Si ribadisce, come già evidenziato nel Piano 2015, che spetta al dirigente del Settore Società Partecipate la vigilanza sulla corretta applicazione del Piano Anticorruzione e delle altre disposizioni in materia di trasparenza e incompatibilità degli incarichi.

Par. 4 Mappatura dei processi di rischio

In conformità con quanto indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione, è stato avviato il processo di mappatura dei rischi in corrispondenza delle seguenti Aree di rischio comuni e obbligatorie individuate da A.N.A.C.:

- Area A) Acquisizione e progressione del personale:
- Area B) Affidamento di lavori, servizi e forniture:
- Area C) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:
- Area D) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

I singoli dirigenti di Settore hanno provveduto alla individuazione delle attività a più elevato rischio corruzione e/o illegalità diffusa, secondo le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, con l'impiego della tabella n.5A appositamente predisposta per tale

rilevazione, approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 61/2015 in occasione dell'aggiornamento del Piano comunale Anticorruzione.

Le citate tabelle compilate dai singoli dirigenti, quali allegati al presente documento di aggiornamento del Piano, costituiscono parte integrante e sostanziale dello stesso e saranno oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente

Nel corso dell'anno 2016 è previsto un primo aggiornamento della mappatura dei rischi, così come risultante dalla compilazione delle precitate tabelle a cura di ogni singolo dirigente di Settore, per il completamento delle rilevazioni, ove necessario, nonché per estendere la mappatura ad Aree di rischio ulteriori, non obbligatorie perché previste da disposizioni normative ma in quanto inserite nel Piano comunale Anticorruzione.

Par. 5 Valutazione del rischio

Ciascun processo o fase di processo mappato deve essere sottoposto alla successiva identificazione, analisi e ponderazione del rischio, in conformità con il modello definito dal Piano Nazionale Anticorruzione.

In questa prima fase la valutazione della rischiosità di ciascun processo mappato è stata rinviata ad un aggiornamento da effettuare nel corso dell'anno 2016, sostituendo tale ponderazione del rischio con l'espressione di un giudizio di massima in ordine al grado dello stesso, tra le seguenti opzioni: ALTO – MEDIO – BASSO – NULLO.

La mappatura dei processi dell'Ente e la relativa ponderazione del rischio dovrà concludersi entro il 31/12/2016.

Par. 6 Trattamento del rischio

Anche al trattamento del rischio, fase finalizzata ad individuare misure di prevenzione adeguate a ridurre il rischio corruttivo, è stata data attuazione identificando e programmando interventi organizzativi ad hoc da parte di ogni dirigente, ciascuno per i processi di propria competenza.

Tuttavia, nel corso dell'anno 2016 è previsto un aggiornamento in relazione con l'implementazione della mappatura dei processi e delle ponderazioni di questi ultimi.

Par. 7 Coordinamento tra PTPC e Piano della performance

In conformità con quanto sancito dall'art. 3, lett. g-bis) del d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012, ad integrazione dell'art. 169 del d. lgs. n. 267/2000, al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'Ente, Il Piano degli Obiettivi, di cui all'art. 108 del d. lgs. n. 267/2000 cd. Testo Unico degli Enti Locali, ed il Piano della performance, di cui all'art. 10 del d. lgs. n. 150/2009 cd. Decreto Brunetta, sono unificati organicamente nel Piano Esecutivo di Gestione.

Il P.E.G. 2015 è stato il risultato di un processo nuovo di definizione degli obiettivi, incentrato su un'attività di negoziazione svolta dal Segretario Generale con il coinvolgimento dell'Amministrazione e dei singoli dirigenti di settore;

Attraverso l'attività di negoziazione sopra riportata sono stati individuati, con ciascun dirigente di settore, obiettivi di gestione tesi sempre più ad un valore sfidante ed innovativo da conseguire nell'anno, la cui misurazione è stata agevolata dalla "messa in fasi" dello stesso obiettivo.

Inoltre, è stata migliorata la qualità degli indicatori, soprattutto in relazione agli obiettivi strategici, con particolare attenzione alla capacità di misurare il risultato complessivo da raggiungere, in termini di efficienza, efficacia e qualità.

Tra gli obiettivi strategici l'Amministrazione ha indicato il seguente: "Organizzazione efficiente, trasparenza e organizzazione" ed individuato diverse azioni per la realizzazione dello stesso, quali ad esempio:

- informatizzazione dei documenti e dei procedimenti amministrativi, in grado di dare nuovo impulso al processo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi e dematerializzazione dei documenti e dei processi;
- rivisitazione dell'assetto organizzativo dell'Ente, quale conseguenza naturale del processo di analisi organizzativa effettuata per mappatura di attività e di procedimenti amministrativi;
- nuovo sistema di valutazione e formazione del P.E.G. con relativa riformulazione degli obiettivi di P.E.G..

Par. 8 Coinvolgimento di tutti gli attori esterni ed interni

Il percorso avviato negli ultimi anni, mirato a favorire la crescita di una cultura della trasparenza, ha iniziato a dare i suoi frutti. Gli uffici comunali stanno prendendo piena consapevolezza non soltanto della normativa in materia di trasparenza e di anticorruzione, quanto piuttosto del diverso approccio da tenere nell'attività lavorativa.

Si sta consolidando un atteggiamento orientato pienamente al servizio del cittadino che è coinvolto ed interagisce con l'Ente in primo luogo attraverso la casella di posta elettronica e, secondariamente, attraverso canali telematici e servizi on-line messi disponibili sul sito istituzionale ed infine mediante i social network "Facebook" e "Twitter".

L'Amministrazione individua i propri attori interni tra il personale dipendente, gli amministratori ed i consiglieri comunali, mentre sono da considerarsi attori esterni i cittadini-utenti, le associazioni, le imprese e i mass-media.

Par. 9 Monitoraggio del Piano

La gestione del rischio si completa con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto delle azioni di risposta ossia delle misure di prevenzione introdotte. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia delle strategie di prevenzione adottate e dei successivi aggiornamenti ed è attuata dai soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge l'attività di monitoraggio e vigilanza sull'attuazione delle misure previste dal Piano avvalendosi dell'attività svolta da ogni dirigente, per quanto di propria competenza. Tutti i dirigenti, oltre ad assicurare il supporto per la predisposizione del Piano, dovranno verificare che sia data attuazione alle misure di prevenzione inserite nel Piano e previste nella precitata tabella 5A relativa alla mappatura dei processi di rischio del proprio Settore. Le risultanze dell'attività di monitoraggio saranno riportate nella relazione sullo stato di attuazione del Piano che ciascun dirigente è tenuto a presentare al RPC entro il 31 gennaio di ogni anno, come previsto dal cronoprogramma allegato al Piano approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 61/2015 e tuttora in vigore.

Par. 10 MISURE DI PREVENZIONE IMPLEMENTATE

10.1 Formazione del personale in materia di corruzione

Tra le misure primarie è stato definito un Piano di formazione del personale, articolato in tre moduli, destinati a circa 100 dipendenti tra Dirigenti, ai titolari di Posizioni Organizzative

ed Alte Professionalità, ai referenti di Settore ed soggetti maggiormente esposti al rischio di corruzione individuati dai singoli Dirigenti.

La formazione si svolge su due livelli, il primo è generale o di base, il secondo è più specialistico o di dettaglio ed il personale docente è stato individuato nel corso dell'anno 2015 con selezione pubblica, al fine di valutare il miglior progetto di formazione annuale.

La formazione del personale è valutata come una delle misure più idonee alla prevenzione dei fenomeni corruttivi

10.2 Rotazione degli incarichi

Alla misura della rotazione degli incarichi è stata data prima e parziale attuazione attraverso la riorganizzazione della struttura comunale, approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 183 del 27 maggio 2015.

Occorre peraltro ricordare come la massima salvaguardia possibile delle competenze e delle professionalità acquisite, poste a presidio di materie e procedure complesse, sia a tutela degli standard di efficienza degli uffici e di continuità dell'azione amministrativa.

Qualunque meccanismo di rotazione non può prescindere dalla considerazione di cui sopra, per cui meccanismi di rotazione saranno adottati solo in caso di accertati fenomeni di corruzione.

In particolare, nel caso di notizia formale di avvio del procedimento penale a carico di un dipendente e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'Amministrazione su proposta del Responsabile per la prevenzione:

- per il personale dirigenziale procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere ed il passaggio ad altro incarico, ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. l) quater, e dell'art. 55 ter, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001 e s.m.i.;
- per il personale non dirigenziale procede all'assegnazione ad altro settore, ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. l) quater sopra citato.

10.3 Tutela del dipendente che segnala illeciti: cd. whistleblowing

La legge n. 190/2012 ha previsto l'introduzione di un sistema di tutela del pubblico dipendente che segnala illeciti, cd. whistleblowing (art. 1, comma 51, l. n. 190/2012).

Il disposto normativo tende a garantire il whistleblower dalle conseguenze pregiudizievoli a cui potrebbe potenzialmente incorrere, ovvero ritorsioni o discriminazioni per avere riferito di un evento fraudolento compiuto ai danni della pubblica amministrazione.

Si ritiene opportuno ampliare l'oggetto della segnalazione del whistleblower anche ai comportamenti diversi dalle condotte illecite, ricomprendendo anche le azioni o omissioni commesse o tentate, penalmente rilevanti, poste in essere in violazione del Codice di comportamento o di altre disposizioni organizzative sanzionabili, suscettibili di arrecare:

- pregiudizio patrimoniale all'Amministrazione;
- pregiudizio all'immagine dell'Ente;
- danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti o cittadini;
- danno all'ambiente.

Le segnalazioni in questione devono avere un canale differenziato e riservato ed essere gestite da un ristretto numero di persone individuate dal Responsabile per la prevenzione. A tale fine, si richiede l'adozione di un sistema informatico riservato di ricezione delle segnalazioni, dandone adeguata informazione ai dipendenti, prevedendo una standardizzazione della segnalazione che dovrebbe contenere i seguenti elementi:

1. generalità del soggetto segnalante;
2. chiara e completa descrizione dei fatti;
3. le circostanze di tempo e luogo in cui i fatti sono commessi;
4. le generalità o altri elementi che consentano di identificare il/i soggetto/i che ha/hanno posto in essere i fatti segnalati;
5. indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti;
6. ogni altra informazione utile alla segnalazione.

La legge tutela l'anonimato del segnalante nei confronti dei soggetti denunciati, non il suo anonimato, pertanto non possono essere ammesse segnalazioni anonime prive di elementi che consentano di identificare il dipendente segnalante.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata solo ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990.

Par. 11 Responsabilità

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione contenute nel presente Piano devono essere rispettate da tutti i dipendenti, compresi i dirigenti.

La violazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare, ai sensi dell'art. 1, comma 14, l. n. 190/2012.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione risponde secondo la disciplina specifica in materia di anticorruzione e trasparenza amministrativa.

In riferimento alle specifiche competenze, costituisce elemento di valutazione della responsabilità dei dipendenti, dei responsabili delle posizioni organizzative e dei dirigenti, la mancata osservanza delle disposizioni contenute nel Piano.

La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogni qualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.

La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, allegato al presente Piano, compresi quelli relativi all'attuazione del presente Piano, è fonte di responsabilità disciplinare, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal comma 44° dell'art. 1 della l. n. 190/2012.

Le violazioni gravi e reiterate del codice di comportamento comportano l'applicazione dell'art. 55-quater, comma 1°, del d. lgs. n. 165/2001 e s.m.i..