

PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016 - 2018

Il piano della prevenzione della corruzione è redatto ai sensi del comma 59 dell'art. 1 della legge 190/2012 e secondo le linee di indirizzo dettate dal Piano Nazionale dell'Anticorruzione approvato dalla C.I.V.I.T. con delibera n.72/2013.

Approvato dalla Giunta dell'Unione il

Introduzione: Organizzazione e funzioni dell'Unione Nord Lodigiano

L'Unione Nord Lodigiano è un ente di diritto pubblico costituita, ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/00.

E' compito dell'Unione promuovere l'integrazione dell'azione amministrativa fra i Comuni che la costituiscono, da realizzarsi mediante la progressiva unificazione delle funzioni e servizi comunali. E' finalità prioritaria dell'Unione la gestione globale ed in proprio dei servizi trasferiti, con criteri di maggiore efficienza funzionale ed economica rispetto alla gestione separata degli stessi.

L'unione è costituita per l'esercizio congiunto di:

- a. funzioni fondamentali dei comuni previste dalle leggi vigenti;
- b. altre funzioni di competenza dei comuni o agli stessi delegate o conferite da altri enti;
- c. specifici servizi di competenza dei comuni.

L'Unione di comuni Nord Lodigiano attualmente gestisce in forma associata la sola funzione: "polizia municipale e polizia amministrativa locale".

L'Unione riconosce che l'informazione sulla propria attività è condizione essenziale per il raggiungimento dei propri fini. Per garantire la trasparenza della propria azione l'Unione rende pubblici, attraverso opportuni ed adeguati mezzi di informazione:

- a. i dati di natura economica attinenti alle scelte di programmazione ed in particolare quelli relativi alla destinazione delle risorse disponibili;
- b. i dati di cui l'Unione sia in possesso riguardanti le condizioni generali di vita della popolazione;
- c. i criteri e la modalità di gestione degli appalti ed i soggetti gestori;
- d. i criteri e le modalità di accesso alle funzioni o ai servizi gestiti dall'Unione.

L'Unione ha una sua dotazione organica ed una sua struttura organizzativa.

Il personale dipendente è inquadrato nella dotazione organica complessiva secondo criteri di funzionalità e flessibilità operativa.

Il personale assegnato presso i Comuni nelle funzioni e nei servizi attribuiti all'Unione è di norma trasferito nella dotazione organica dell'Unione, nel rispetto del sistema di relazione sindacale previsto dalle norme di legge e di contratto nel tempo in vigore.

Per specifiche iniziative di collaborazione, l'Unione e i Comuni possono disporre il distacco di proprio personale assegnato agli uffici e servizi coinvolti, da e verso l'Unione.

Attualmente l'Unione garantisce la funzione di Polizia Locale.

Di essa fanno parte 5 Comuni (Zelo Buon Persico, Cervignano d'Adda, Casalmiocco, Merlino, Tavazzano con Villavesco) ed il Comune di Montanaso Lombardo vi ha aderito in Convenzione.

La finalità del Piano di Prevenzione della Corruzione e Programma Triennale della Trasparenza ed Integrità

Il concetto di corruzione va inteso in senso lato e ricomprende anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, un soggetto, nell'esercizio dell'attività amministrativa, abusi del potere che gli è stato affidato al fine di ottenere un vantaggio privato.

L'illegalità non è solo utilizzare le risorse pubbliche per perseguire un fine privato ma è anche utilizzare finalità pubbliche per perseguire illegittimamente un fine proprio dell'ente pubblico di riferimento.

Obiettivo è quello di combattere la "cattiva amministrazione", ovvero l'attività che non rispetta i parametri del "buon andamento" e "dell'imparzialità", verificare la legittimità degli atti, e così contrastare l'illegalità.

La legge 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” dispone che, ove non diversamente previsto, le funzioni di responsabile della Prevenzione della corruzione sono assegnate al Segretario.

Su proposta del responsabile anticorruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'organo di indirizzo politico adotta il Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Il successivo d. lgs 33/2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” prevede che il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, altro strumento di cui le amministrazioni devono dotarsi, costituisca di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione.

Le misure del Programma triennale per la trasparenza che definisce gli obblighi, i modi e le iniziative volte all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione.

Gli obblighi di trasparenza costituiscono quindi il presupposto per introdurre e sviluppare il piano di prevenzione della corruzione.

I soggetti coinvolti

Nell'Unione Nord Lodigiano, date le caratteristiche dell'Ente, tutti i dipendenti svolgono un ruolo attivo nel contrasto del fenomeno corruttivo, pertanto è basilare che sia adottato un codice di comportamento con regole di condotta chiare e condivise che favoriscano la lotta alla corruzione, riducendo i rischi di comportamenti troppo aperti al condizionamento di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale. .

Sicuramente però i compiti di maggiore evidenza spettano al **Responsabile della prevenzione della corruzione** come indicato nella legge 190/2012 ed ai responsabili della struttura operativa, che, oltre ad assegnare gli obiettivi, hanno il compito di vigilare e prevenire situazioni che portino al verificarsi di possibili casi di corruzione o illegalità.

Metodologia di lavoro

Come indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione la metodologia si articola nelle seguenti fasi:

a) Individuazione delle aree di possibile esposizione al rischio e dei principali processi, su cui concentrare l'analisi, a partire dalle indicazioni di legge e alla luce di quelle che sono le scelte organizzative dell'Ente;

b) Identificazione e pesatura dei “rischi specifici” associati a ciascun processo, in modo da evidenziare le priorità;

c) Definizione delle misure organizzative di prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio da adottare, a partire dalle aree più “sensibili”, con attribuzione delle relative responsabilità e individuazione delle rispettive scadenze.

Analisi dell'organizzazione

L'obiettivo del presente lavoro è quello di adeguare le indicazioni del Legislatore (e del PNA) in tema anticorruzione rispetto alle scelte organizzative dell'Ente, in modo da favorire una corretta ed efficace programmazione dei necessari correttivi.

Pertanto, considerato che attualmente viene svolta in forma associata la funzione di Polizia Locale, l'analisi sarà centrata sulla stessa.

Si precisa che, essendo la prima versione del Piano, occorre implementare il modello di riferimento, individuando quali misure adottare con una programmazione dettagliata della loro attuazione.

Mappatura delle aree di rischio e dei processi (fase a)

Il primo passo consiste nella mappatura delle aree di rischio e dei relativi processi.

Per “rischio” si intende l’effetto dell’incertezza sul corretto perseguimento dell’interesse pubblico e, quindi, sull’obiettivo istituzionale dell’ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento (adattamento da UNI ISO 31000 2010).

Le aree di rischio già individuate dal Piano Nazionale Anticorruzione (allegato 2), in conformità all’art. 1, commi 9 e 16, della legge 190/2012, sono le seguenti:

- a.Acquisizione e progressione del personale;
- b.Affidamento di lavori, servizi e forniture;
- c.Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- d.Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Successivamente devono essere individuati i principali processi dell’Ente. Per “processo” s’intende una classificazione, a livello macro, delle possibili attività di trasformazione di input in output dell’amministrazione.

Per ciascun Processo occorre indicare le strutture organizzative interessate, i tempi di realizzazione ed il relativo responsabile.

Identificazione e valutazione dei rischi specifici (fase b)

In questa fase vengono analizzati i “rischi specifici”, ovvero ogni concreta tipologia di rischio che si può incontrare in un determinato Processo. L’analisi dei rischi è articolata nelle seguenti sottofasi, suggerite dal PNA (allegato 1):

- identificazione,
- valutazione,
- ponderazione.

Identificazione del rischio.

Per ogni area di rischio e processo censito, devono essere individuati i possibili rischi specifici secondo le indicazioni contenute nell’allegato 3 del PNA con le eventuali ulteriori fattispecie ritenute rilevanti per le caratteristiche specifiche dell’Amministrazione di riferimento.

Valutazione del rischio

Ciascun rischio specifico deve essere pesato con riferimento ad alcuni parametri prestabiliti di probabilità e impatto, secondo le modalità mutate dal PNA. La probabilità indica la frequenza di accadimento degli specifici rischi, mentre l’impatto indica il danno che il verificarsi dell’evento rischioso causa all’amministrazione.

Ponderazione del rischio

A seguito della pesatura di ciascun rischio specifico, è possibile definire le aree più sensibili e, quindi, le priorità da seguire in fase di individuazione e pianificazione delle misure organizzative da adottare (fase c).

Definizione delle misure organizzative (fase c)

Ultima fase del percorso è la costruzione del piano delle misure organizzative da adottare per la prevenzione del rischio.

Per ciascun rischio specifico, che abbia probabilità medie o elevate di accadimento, occorre individuare sia le misure a presidio già presenti nell’organizzazione, sia le nuove misure

considerate idonee a prevenire/mitigare/trattare il rischio, distinguendole tra *obbligatorie* (desumibili anche dall'allegato 1 del PNA) e *ulteriori* (ossia disposte dall'Ente in base al rapporto tra i costi stimati e il grado previsto di efficacia).

Per ogni misura, viene individuato il relativo Responsabile.

Alcune misure sono indirizzate in modo trasversale a tutti i Responsabili delle strutture organizzative.

La legge individua una serie di azioni volte a contrastare e ridurre il rischio di corruzione quali, ad esempio, la rotazione del personale nelle aree di responsabilità, l'adozione di un codice di comportamento adeguato alla realtà dell'Ente, l'astensione dei responsabili dalle situazioni che possano rappresentare un conflitto d'interesse, ecc.

Sarà obiettivo primario individuare l'azione di contrasto più opportuna per ogni area individuata.

Tra le azioni primarie da intraprendere si ritiene opportuno dare corso a specifici percorsi formativi che sviluppino e migliorino le competenze individuali e la consapevolezza della cultura della legalità traducendola nella quotidianità dei processi amministrativi e delle proprie azioni istituzionali. Le attività formative possono essere divise per tipologia di destinatari, con l'individuazione di specifiche attività formative a seconda dei ruoli ricoperti e delle responsabilità.

Applicazione del Piano

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dà impulso e definisce gli opportuni indirizzi per una corretta applicazione del Piano, in collegamento con il *Ciclo di gestione della performance*. I responsabili provvedono all'attuazione delle misure programmate, nella consapevolezza che la realizzazione di un Piano complesso come questo richiede la fattiva collaborazione di tutta la struttura.

A tal fine, occorre promuovere gli opportuni percorsi di sviluppo formativo.

Revisione periodica del Piano

L'Ente assume l'impegno di rivedere nel tempo i contenuti del Piano. Tale revisione avviene con cadenza quantomeno annuale, come previsto per legge, e comunque ogni qual volta venga ritenuta opportuna alla luce anche delle osservazioni pervenute.

La revisione del Piano avviene a cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, previa elaborazione e pubblicazione di un'apposita "*relazione*" sulle attività svolte. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dell'Unione assicura il necessario coordinamento tra i piani dei singoli enti, da sottoporre preventivamente alla Giunta dell'Unione

SEZIONE SECONDA

IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' (2016-2018)

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è inserito all'interno del *Piano di prevenzione della corruzione* ai sensi dell'art. 10, comma 2, d. lgs, 33/2013.

Il "Responsabile della trasparenza" coordina il procedimento di elaborazione, attuazione ed aggiornamento del Programma e sovrintende all'intero processo di realizzazione di tutte le iniziative volte, nel loro complesso, a promuovere un adeguato livello di trasparenza e lo sviluppo della cultura dell'integrità, in stretto raccordo con i "Responsabili", anche degli altri enti dell'Unione. Il Responsabile della trasparenza svolge, in particolare, un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, favorendo la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando agli organi competenti i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione secondo le previsioni contenute nell'art. 43 del D.Lgs. n. 33/2013.

Ciascun Responsabile di Area/settore procede direttamente alle relative pubblicazioni oppure fornisce i dati e i documenti di propria competenza a chi si occupa della pubblicazione dei dati e dei documenti.

Principi e modalità di pubblicazione on line dei dati

L'Unione persegue l'obiettivo di migliorare la qualità delle pubblicazioni on line, nella prospettiva di raggiungere un appropriato livello di trasparenza; per tale ragione si attengono ai criteri generali di seguito evidenziati.

a) Chiarezza e accessibilità –

devono essere garantite la chiarezza dei contenuti, la semplicità di consultazione e la facile accessibilità delle notizie. assicurando, relativamente alle informazioni presenti nel sito istituzionale, l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, nonché la conformità ai documenti originali in possesso Unione.

b) Tempestività – Costante aggiornamento

L'obiettivo primario è l'implementazione della sezione "Amministrazione trasparente", all'interno del sito istituzionale. A seguire occorre garantire il costante aggiornamento dei dati.

La decorrenza, la durata delle pubblicazioni e la cadenza temporale degli aggiornamenti sono definite in conformità a quanto espressamente stabilito da specifiche norme di legge e, in mancanza, dalle disposizioni del D. Lgs. n. 33/2013.

c) Limiti alla pubblicazione dei dati – Protezione dei dati personali

Le esigenze di trasparenza, pubblicità e consultabilità degli atti e dei dati informativi devono essere temperate con i limiti posti dalla legge in materia di protezione dei dati personali, secondo quanto evidenziato, anche sotto il profilo operativo, dal Garante sulla Privacy.

d) Dati aperti e riutilizzo

I documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono resi disponibili in formato di tipo aperto e sono riutilizzabili senza necessità di licenza alcuna, secondo quanto prescritto dall'art. 7 del D. Lgs. n. 33/2013 e dalle specifiche disposizioni legislative improntate al concetto di *open data* e alla dottrina *open government*. Sono fatti salvi i casi in cui l'utilizzo del formato di tipo aperto e il riutilizzo dei dati siano impossibili o non configurabili, alla luce anche dei principi in materia di accesso e di protezione dei dati personali.

e) Accesso civico

Il Responsabile della trasparenza, anche tramite le strutture organizzative ed il personale ad egli assegnato, riceve le richieste di accesso civico di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 e provvede a darvi attuazione nei modi e nei tempi prescritti dalla

norma. Nella sezione “Amministrazione trasparente” sono indicate le modalità operative che il cittadino deve seguire.

Come previsto dalla norma richiamata, l’accesso civico si applica esclusivamente ai dati e ai documenti che devono essere obbligatoriamente pubblicati sul sito web istituzionale, alla sezione “Amministrazione trasparente”. Resta inalterato il diritto di accesso ai documenti amministrativi disciplinato dal capo V della Legge n. 241/1990 e dal regolamento per l’accesso dell’Ente.

Nell’ottica del miglioramento continuo, come enunciato all’art 10, comma 3, del d .lgs 33/2013: “*Gli obiettivi indicati nel Programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell’amministrazione, definita in via generale nel Piano della performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli Enti locali. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un’area strategica di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali*”.

Gli obiettivi di promozione della trasparenza e di miglioramento dei servizi sono contenuti nel *Piano della performance*, al quale si rimanda, unitamente agli opportuni indicatori. L’andamento degli obiettivi contenuti nel *Piano* viene monitorato secondo il sistema di misurazione e valutazione della *performance* in funzione presso tutti gli enti dell’Unione.

Trasparenza e formazione dei lavoratori

Relativamente alle iniziative da intraprendere, come già segnalato nella sezione “Anticorruzione”, le Amministrazioni si propongono di porre in essere, da un lato, attività finalizzate a “far crescere” la cultura della trasparenza nel concreto agire quotidiano dei dipendenti, e, dall’altro, azioni volte a garantire ai cittadini la conoscenza dell’organizzazione amministrativa e dei procedimenti nei quali si articola l’azione pubblica.

In questa prospettiva, l’Unione e i Comuni che ne fanno parte promuovono al loro interno percorsi di sviluppo formativo mirati ad accompagnare la struttura nel prendere piena consapevolezza non solamente della normativa in materia ma anche degli obiettivi e delle finalità ad essa connessi e a consolidare un atteggiamento orientato al servizio verso il cittadino e al miglioramento continuo.

Trasparenza e partecipazione

Sul versante esterno, l’Unione e i Comuni adottano, in prospettiva, canali mirati di comunicazione nei confronti dei cittadini attraverso strumenti (newsletter, questionari, indagini di customer satisfaction...) che contribuiscono a dare informazioni adeguate sull’attività dell’Amministrazione e a rendere più trasparenti le sue azioni, nonché ad attivare percorsi partecipativi per favorire un confronto costante sugli strumenti di trasparenza e sulla loro efficacia, come previsto all’art. 1.

Aggiornamento annuale del Programma

Il Programma della trasparenza viene aggiornato ogni anno, contestualmente alla revisione del Piano “anticorruzione”, secondo quanto previsto nella sezione I

Si precisa che il presente Piano (Anticorruzione e Trasparenza) viene redatto per la prima volta dall’Unione (costituita nel 2014).

Pertanto le azioni da adottare sono molteplici e richiedono una implementazione dalla “base”, di comunicazione e condivisione degli obiettivi, di costruzione della sezione “Amministrazione Trasparente” all’interno del sito web istituzionale, di successiva implementazione delle informazioni, dell’aggiornamento costante delle stesse.