

CITTÀ DI VEROLI

Provincia di Frosinone

Piano di prevenzione della corruzione e dell'illegalità Triennio 2016 - 2018

Legge 190 del 06/11/2012

Indice

Premessa	2
Parte I Disposizioni generali	3
- Analisi del contesto	
- Finalità e obiettivi del piano di prevenzione della corruzione e dell'illegalità	
- Soggetti coinvolti nella predisposizione e attuazione del piano	
Parte II.....	9
- Metodologia	
- La mappatura dei rischi	
- Gli strumenti per la buona amministrazione e per la prevenzione del rischio corruzione	
- Il Controllo	
- Obiettivi	
Parte III.....	53
- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2016-2018	

Premessa

Il presente documento costituisce l'aggiornamento del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità del Comune di Veroli per il triennio 2016-2018.

L'aggiornamento è stato effettuato tenendo conto della Determinazione di ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 "Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione".

Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità costituisce parte integrante ed essenziale del Piano triennale di prevenzione della Corruzione.

L'adozione del piano è stata preceduta dalla pubblicazione di un avviso pubblico con il quale cittadini ed associazioni sono stati invitati a presentare proposte, suggerimenti e osservazioni in merito ai contenuti del piano stesso.

Come già esplicitato nel PTPC 2015-2017 il piano si colloca, nell'ambito dei provvedimenti adottati dal legislatore tra il 2012 e il 2013 in materia di anticorruzione, trasparenza, inconfirmità ed incompatibilità, come azione finalizzata a favorire **la buona amministrazione**, in un'ottica non adempimentale, nella convinzione **della necessità** che per recuperare l'**etica pubblica** sono necessarie concrete azioni a corollario dell'attività legislativa. Conseguentemente l'impostazione del presente piano è quella di uno strumento che **orienta i comportamenti organizzativi** (e non di un regolamento) con le seguenti finalità:

- riaffermare il principio costituzionale della "buona amministrazione" (buon andamento e imparzialità);
- creare e mantenere un ambiente di diffusa percezione della necessità di rispettare regole e principi;
- recuperare la fiducia di cittadini e imprese verso la P.A.;
- contribuire alla crescita economica e sociale del territorio e del Paese;
- rinobilitare ("*riportare a un più elevato livello di dignità o di decoro dopo un periodo di decadenza o di avvilito*") il ruolo dei funzionari pubblici ("*a servizio della Nazione*");
- favorire una discussione in tema di corruzione da parte di tutto il personale affinché ciascuno possa fornire il proprio contributo quotidiano al miglioramento del Piano e, soprattutto, del lavoro all'interno del Comune.

Differentemente non solo sarà concreto il rischio che **aumentino gli adempimenti burocratici senza un reale effetto sull'andamento della P.A.**, ma difficilmente il nostro Paese potrà **recuperare posizioni** nella classifica predisposta da Transparency International¹:

Tra gli aspetti implementati con il presente aggiornamento vi è il collegamento tra sistema di programmazione, sistema dei controlli, obblighi di trasparenza e comunicazione e piano della performance nell'ottica di creare un sistema di amministrazione volto all'adozione di procedure e comportamenti interni finalizzati a prevenire attività illegittime o illecite e a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

1 L'ultima classifica della corruzione **percepita**, il **Corruption Perception Index 2015** di **Transparency International**, per il 2015 colloca il nostro paese al 61esimo posto della classifica generale. Rispetto al 2013-2014 l'Italia scade 8 posizioni nel ranking mondiale ma rimane penultima in Unione Europea.

Parte I – Disposizioni generali

Analisi di contesto

Come ben evidenziato dall'aggiornamento 2015 al PNA l'analisi del contesto (esterno ed interno all'ente) costituisce la prima fase del processo di gestione del rischio quale strumento attraverso "il quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne".

Contesto esterno

Una dettagliata analisi del contesto esterno al Comune di Veroli sarà contenuta nel Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) 2016-2018 in corso di approvazione.

In esso, oltre alla rappresentazione dello scenario economico (internazionale, nazionale e regionale) nel quale il Comune di Veroli si trova ad operare, sono riportati anche i dati relativi al Comune stesso riguardanti:

- 1) salute
- 2) istruzione e formazione
- 3) lavoro e conciliazione tempi di vita
- 4) benessere economico
- 5) relazioni sociali
- 6) politiche ed istituzioni
- 7) sicurezza
- 8) paesaggio e patrimonio culturale
- 9) ambiente
- 10) ricerca e innovazione,
- 11) qualità dei servizi.

Il quadro che emerge dal **Rapporto** è in estrema sintesi il seguente:

Salute

La situazione della salute è buona con un tasso di mortalità in diminuzione e una speranza di vita in aumento.

Istruzione e formazione

Nonostante il buon livello di offerta scolastica si registra un livello medio di scolarizzazione con un consistente numero di giovani che non lavorano e non studiano.

Lavoro e conciliazione tempi di vita

Il tasso di occupazione nella fascia 20-64 anni è aumentato dal 2012 al 2013. E' tuttavia cresciuto anche il tasso di mancata partecipazione al lavoro nella fascia 15-74 anni con un incremento più consistente per le donne che per gli uomini.

Benessere economico

Le famiglie hanno in generale un reddito più basso rispetto al passato e un debito alto. Molti riescono a vivere decentemente lavorando in nero.

Relazioni sociali

In linea con le tendenze nazionali e regionali si è ampliato il settore del no-profit con un aumento anche del numero dei volontari operanti presso le istituzioni no-profit del territorio.

Politiche ed istituzioni

La partecipazione elettorale è in diminuzione ma si eleggono più donne e più giovani.

Paesaggio e patrimonio culturale

Si nota un aumento degli utenti delle biblioteche e un elevato numero dei visitatori dei musei.

Ambiente

I livelli di inquinamento (sia dell'aria sia acustico) sono nella norma. Nel trasporto urbano vengono utilizzati diversi automezzi alimentati a metano con un basso impatto ambientale. Estese le aree verdi con una incidenza rilevante sulla superficie totale del comune.

Ricerca e innovazione

Si sta ampliando la diffusione di connessioni internet a banda larga.

Qualità dei servizi

Il trasporto pubblico locale ha un'offerta adeguata. La percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti si aggira intorno al 62%.

Sicurezza

Negli ultimi anni sono aumentati i furti nelle abitazioni private con problemi di microcriminalità nonostante ciò le forze dell'ordine stanno facendo del tutto per contenerla ottenendo anche buoni successi. Dal **Rapporto Urbes Istat** emerge un aumento notevole di furti e rapine e una diminuzione degli omicidi (passati da 2,8 ogni 100.000 abitanti nel 2011 a 0,8 nel 2012). Sono aumentati sia i furti in abitazione denunciati (con un valore inferiore alla media toscana, ma al di sopra di quella nazionale) che i furti con destrezza (con un valore al di sopra del dato nazionale e toscano). In aumento (dalle 67 ogni 100.000 abitanti del 2009 alle 138 del 2012) anche il numero di rapine denunciate.

*Dalla **Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata** emerge la presenza sul territorio provinciale di propaggini criminali legate a clan camorristici, prevalentemente operanti nei settori del commercio di indumenti usati (i c.d. stracci) e del riciclaggio e smaltimento dei rifiuti industriali, nonché lo svolgimento di attività illecite di vario tipo (contraffazione di marchi, vendita di prodotti potenzialmente pericolosi per la salute e/o privi dei requisiti di legge, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, impiego di manodopera in nero, riciclaggio di denaro, attività estorsive in pregiudizio dei connazionali) da parte della consistente comunità cinese, la seconda in Italia per numero di presenze.*

*Per quanto riguarda le forme di criminalità nell'ambito della comunità cinese la Relazione evidenzia, altresì, la loro evoluzione verso forme di associazionismo di tipo mafioso (con l'estensione ai reati di usura e di estorsione in ambito intraetnico) e ricorda l'operazione **Falsi residenti**, che nel 2013 svelò un sodalizio criminale finalizzato alla regolarizzazione anagrafica di soggetti di etnia cinese non realmente residenti.*

Contesto interno

Anche l'analisi del contesto interno, per gli aspetti rilevanti ai fini della valutazione del rischio corruttivo, è contenuta nel DUP 2016/2018 in corso di approvazione.

In linea generale preme qui ricordare quanto segue:

Struttura organizzativa

1) l'attuale struttura organizzativa del Comune di Veroli, approvata con D.G.C. n. 72 del 29/05/2009 è di tipo misto (gerarchico - funzionale):

- è basata su due livelli decisionali: Direzione generale e Servizi, al fine di assicurare decisioni tempestive ed efficaci;
- i servizi sono distinti in servizi di Line (orientati all'erogazione di servizi finali) e servizi di Staff (per garantire le condizioni migliori per lo svolgimento delle funzioni di line);
- prevede meccanismi che favoriscono il lavoro in team, attraverso il c.d lavoro per progetti, che contribuisce a rendere flessibile l'organizzazione del lavoro, demandandola a progetti variabili e perciò facilmente adattabili alle mutevoli esigenze dell'ambiente esterno e all'orientamento delle politiche dell'ente, in relazione agli obiettivi più importanti che richiedono un certo livello di trasversalità.
- al fine di migliorare l'integrazione e la collaborazione tra gli uffici sono state introdotte la "Conferenza dei funzionari" (organismo presieduto dal segretario generale e composto da tutti i funzionari).

Personale

Il personale in servizio al 31/12/2015 è pari a 69 unità (comprensivo dei funzionari e dipendenti di categoria a tempo indeterminato e determinato, del personale assunto ex art. 90, 110 del D. Lgs 267/2000 e del Segretario Generale) di cui 51 sono uomini e 18 donne. Negli anni (in conseguenza dei processi che hanno portato ad un cambiamento del ruolo e delle funzioni gestite direttamente dall'ente locale) si è assistito ad una progressiva diminuzione del personale che svolge attività di tipo operativo a favore di personale che ha funzioni più complesse legate a conoscenze anche fortemente specialistiche.

Indirizzi e obiettivi strategici del Comune 2016/2018

Dal programma di mandato del Sindaco sono stati individuate le linee di intervento prioritarie che l'Amministrazione intende attuare durante il mandato politico.

Rinviando per il dettaglio al DUP 2016/2018 in corso di approvazione, preme in questa sede evidenziare nell'ambito strategico Città innovativa, trasparente ed efficiente l'obiettivo strategico "Apriamo il comune ai cittadini: partecipazione e trasparenza", al quale afferiscono gli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza. In particolare nel DUP 2016-2018 verrà dato spazio al potenziamento delle attività di comunicazione e di rendicontazione è inteso quale contributo al miglioramento della trasparenza dell'attività amministrativa dell'ente.

Finalità ed obiettivi del Piano di prevenzione della corruzione e dell'illegalità

Nel contesto sopra esposto il Piano anticorruzione del Comune di Veroli ha una **impostazione "positiva"**, quale **Piano per la "buona amministrazione"**, finalizzato alla riaffermazione dei principi di imparzialità, legalità, integrità, trasparenza, efficienza, pari opportunità, uguaglianza, responsabilità, giustizia e solo in via residuale quale strumento sanzionatorio dei comportamenti difforni.

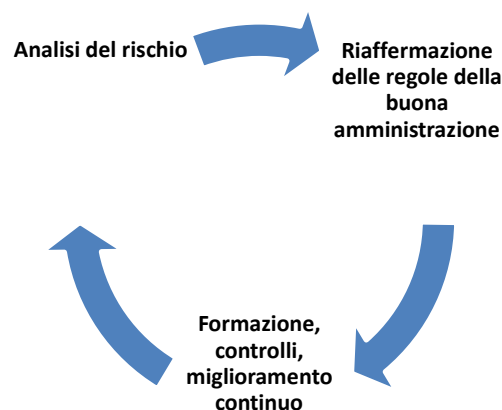
Per pretendere il rispetto delle regole occorre, infatti, creare un ambiente di diffusa percezione della necessità di tale osservanza. Affinché l'attività di prevenzione della corruzione sia davvero efficace è basilare la formazione della cultura della legalità, rendendo residuale la funzione di repressione dei comportamenti difforni.

Le misure contenute nel Piano hanno, pertanto, lo scopo di **riaffermare la buona amministrazione** e, di conseguenza, di prevenire fenomeni corruttivi. Una pubblica amministrazione che riafferma i principi costituzionali della buona amministrazione, contribuisce a rafforzare anche **la fiducia di cittadini e imprese** nei suoi confronti.

A livello operativo è necessario **integrare** i vari provvedimenti legislativi per **evitare** che ciascuna norma proceda, nell'applicazione, in maniera autonoma, avulsa dal contesto e, quindi, in un'ottica esclusivamente adempimentale. Deve scaturirne un'azione sinergica che si dispieghi attraverso le seguenti azioni:

- miglioramento degli strumenti di programmazione
- introduzione di un sistema integrato di controlli interni a carattere collaborativo.
- misure per il rispetto del Codice comportamentale dell'ente
- incremento della trasparenza
- formazione rivolta al personale operante nelle aree più esposte a rischio di corruzione
- implementazione degli strumenti di rendicontazione sociale
- assegnazione di obiettivi di qualità ai funzionari apicali
- implementazione dell'innovazione tecnologia
- miglioramento della comunicazione pubblica

Il Piano deve svolgere, quindi, la funzione di favorire la buona amministrazione e di ridurre il rischio (c.d. minimizzazione del rischio), attraverso il seguente ciclo virtuoso:



Soggetti coinvolti nella predisposizione e attuazione del Piano

Soggetti interni all'Amministrazione

1) Il responsabile della prevenzione della corruzione e dell'illegalità - Previsto dalla Legge n.190/2012, è individuato con disposizione del Sindaco (di norma nella figura del Segretario Generale) e svolge le funzioni attribuitegli dalla legge. In particolare :

- redige la proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità e la sottopone all'approvazione dell'organo di indirizzo politico;
- predisporre la relazione sull'attuazione del piano entro il 15 dicembre;
- definisce procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione ;
- vigila sul funzionamento e sull'attuazione del Piano;
- propone, di concerto con i dirigenti, modifiche al piano in relazione a cambiamenti normativi e/o organizzativi;

- propone forme di integrazione e coordinamento con il Piano della Trasparenza e il Piano della Performance e il Piano annuale di auditing;
- propone al Sindaco, ove possibile, la rotazione, con cadenza triennale, degli incarichi dei funzionari che operano nei servizi a più elevato rischio corruzione

L'attuale Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Veroli è stato nominato con provvedimento sindacale prot. n. 7655 del 25.03.2013.

2) Il responsabile della trasparenza – Previsto dal D. Lgs. 33/2013 è di norma coincidente con la figura del Responsabile anticorruzione. Presso il Comune di Veroli il ruolo è attualmente ricoperto dal funzionario Dr. Mauro Ranelli.

Il responsabile della trasparenza svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate. Il responsabile provvede, altresì, all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e misure di collegamento con il Piano anticorruzione.

3) I Funzionari - Nello svolgimento dei propri compiti il responsabile per la prevenzione della corruzione è coadiuvato dai dirigenti dell'ente in qualità di "Referenti per l'attuazione del Piano Anticorruzione" ai quali sono attribuiti i seguenti compiti:

- concorrere alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste dal Responsabile della prevenzione della corruzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione (c.d. mappatura dei rischi) e formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedere al monitoraggio delle attività, svolte nell'ufficio a cui sono preposti, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;
- attuare, nell'ambito degli uffici cui sono preposti, le prescrizioni contenute nel Piano anticorruzione;
- relazionare con cadenza periodica al Responsabile della prevenzione della corruzione;
- svolgere attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e dell'autorità giudiziaria;
- assicurare l'osservanza del Codice comportamentale e verificare le ipotesi di violazione;
- adottare misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione;
- adottare misure che garantiscano il rispetto delle norme del codice di comportamento dei dipendenti nonché delle prescrizioni contenute nel piano triennale;
- monitorare la gestione dei beni e delle risorse strumentali assegnati ai servizi, nonché la vigilanza sul loro corretto uso da parte del personale dipendente.

4) Il Nucleo di Valutazione – Il Nucleo di valutazione ottempera a tutti gli obblighi sanciti dalla L.190/2012 e posti specificamente in capo all'Organismo medesimo.

Il nucleo di valutazione verifica, anche ai fini della valutazione della performance individuale dei funzionari, la corretta applicazione del Piano di Prevenzione della corruzione.

5) Il personale dipendente - I dipendenti dell'ente devono essere messi a conoscenza del Piano

Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità e provvedono a darvi esecuzione per quanto di competenza.

In caso di conflitto di interessi e/o di incompatibilità anche potenziale, è fatto obbligo ai dipendenti responsabili di procedimento e/o competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale di astenersi, ai sensi dell'art. 6 bis legge 241/1990, segnalando tempestivamente al proprio dirigente la situazione di conflitto .

Ogni dipendente che esercita competenze sensibili alla corruzione informa il proprio Funzionario in merito al rispetto dei tempi procedimentali e di qualsiasi altra anomalia accertata, indicando, per ciascun procedimento nel quale i termini non sono stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo.

6) Soggetti esterni all'Amministrazione

Nell'ambito dell'aggiornamento del PTPC 2016-2018 è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'ente un avviso di consultazione pubblica rivolto a cittadini, associazioni e organizzazioni portatrici di interessi collettivi diffusi per la presentazione di suggerimenti, proposte, idee sui contenuti del piano anticorruzione (anche nella parte relativa al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità) dal 08/02/2016 al 18/02/2016.

Al fine di assicurare un continuo coinvolgimento di associazioni e categorie di utenti esterni è stata altresì attivata la casella di posta elettronica segreteria@pec.it attraverso la quale i cittadini possono segnalare illeciti o inviare suggerimenti per la prevenzione della corruzione.

I suggerimenti presentati potranno essere valutati, nell'ambito della discrezionalità propria dell'Ente, in sede di aggiornamento annuale o modifiche del documento.

Parte II - Metodologia

La strategia per la buona amministrazione e per la prevenzione della corruzione del Comune di Veroli si articola nelle seguenti fasi:

- **Mappatura dei rischi**
- **Strumenti per la buona amministrazione e per la prevenzione del rischio**
- **Controllo**

1) Mappatura dei rischi

Questa fase del Piano individua e classifica il livello di rischio presente nei processi e nelle attività del Comune di Veroli.

Oltre alle 4 aree di rischio "obbligatorie" per tutte le amministrazioni di cui al comma 16 dell'articolo 1 della legge 190/2012 e all'aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione e alle aree "generali" di cui allo stesso aggiornamento 2015, in fase di predisposizione del piano per il triennio 2016-2018, sono state individuate come sensibili alla corruzione anche aree di rischio "specifiche" nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione.

Di seguito l'elenco completo delle aree a rischio:

Aree obbligatorie

Acquisizione e progressione del personale

Contratti pubblici

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

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

Aree generali

Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

Incarichi e nomine

Affari legali e contenzioso

Aree specifiche

Provvedimenti restrittivi della sfera giuridica dei destinatari

Pianificazione urbanistica.

In occasione della riorganizzazione che ha interessato la macrostruttura organizzativa nel corso del 2015 si è proceduto ad una revisione complessiva della mappatura dei processi e delle attività dell'ente e dei relativi eventi rischiosi.

I rischi sono stati individuati seguendo le indicazioni contenute nell'allegato n. 3 del PNA 2013 e nell'aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione.

Per ciascun processo è stato stimato il valore della probabilità e il valore dell'impatto di eventuali eventi corruttivi.

La stima della probabilità tiene conto, tra gli altri fattori, della discrezionalità e della complessità del processo e dei controlli vigenti.

L'impatto è invece misurato in termini di impatto economico, impatto organizzativo ed impatto reputazionale.

La stima è stata effettuata secondo la metodologia di cui all'allegato 5) del PNA 2013 i cui criteri sono stati opportunamente adeguati alle caratteristiche dei processi e delle attività che interessano l'ente con il coinvolgimento dei vari servizi dell'ente.

Ciascun servizio ha effettuato la valutazione per i processi/attività di propria competenza, compresi quelli trasversali ovvero di competenza di tutti i servizi.

Per i processi/attività trasversali la sintesi della valutazione è stata effettuata dal Responsabile di prevenzione della corruzione.