

Comune di Lucca

Piano Anticorruzione

2015- 2017

Premessa

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) dà attuazione alle disposizioni di cui alla Legge 190 del 6 novembre 2012, nel rispetto delle previsioni delle linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione 2015/2017 a seguito della Conferenza Unificata Governo, Regioni ed Enti Locali del 24/7/2013, per l'individuazione di misure finalizzate a prevenire la corruzione e/o l'illegalità nell'ambito dell'attività amministrativa del Comune di Lucca.

Il piano, in conformità alle prescrizioni della legge 190/2012 risponde alle seguenti **esigenze**:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Ai fini della disposizione contenuta nella legge n. 190/2012, articolo 1, comma 5, il ruolo di **Responsabile della prevenzione della corruzione** è stato **attribuito al Segretario comunale dell'ente**.

Il Segretario comunale, quale Responsabile della prevenzione della corruzione esercita i compiti a questi attribuiti dalla legge e in particolare:

- a) elabora la proposta di piano triennale di prevenzione della corruzione ed i successivi aggiornamenti da sottoporre alla Giunta ai fini della sua approvazione;
- b) verifica l'efficace attuazione del piano secondo le modalità successivamente indicate;
- c) definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori individuati quali particolarmente esposti alla corruzione;
- d) entro il 15 dicembre di ogni anno predispone una relazione, che verrà pubblicata sul sito web dell'amministrazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette alla Giunta al quale riferisce in ordine all'attività espletata, su richiesta di quest'ultimo o di propria iniziativa.
- e) individua il personale da inserire nei programmi di formazione, sentiti i dirigenti e i responsabili dei servizi;
- f) propone, entro il 31 gennaio di ogni anno, sentiti i dirigenti gli aggiornamenti al presente piano.

Fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano triennale.

Ai sensi dell'art. 1 comma 9 lett. a) il piano della prevenzione della corruzione deve individuare *"le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze*

previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Il processo di individuazione delle attività a più alto rischio di corruzione è articolato in fasi.

Una prima fase di analisi interna per individuare i processi e i procedimenti, suddivisi per Unità Organizzativa dell'Ente, al fine di determinare quelli che presentano rischio corruttivo.

La legge - art.1, commi 9 e 16, della L.190/2012 - individua le seguenti attività a più elevato rischio di corruzione:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n.150 del 2009;

L'Ente ha individuato le aree di rischio le quali vengono riportate nell'allegato A il quale comprende per ogni processo le criticità e le misure che si intendono adottare per arginarla.

La definizione dei processi, suddivisi per settore con il relativo grado di rischio sono contenute nell'allegato B.

Ogni Dirigente è obbligato a mettere in atto le misure previste per i processi individuati con riferimento agli uffici di competenza, così come indicato nell'allegato A.

Il responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto a verificare la corretta attuazione delle misure previste nel citato allegato A. A tal fine potrà proporre il rafforzamento dei controlli preventivi, oltre che l'impiego di controlli a campione in occasione dell'attuazione del controllo successivo sulla regolarità amministrativa.

In ogni caso, relativamente alle attività elencate, ogni responsabile è tenuto ad assicurare la piena e corretta attuazione degli obblighi in tema di trasparenza amministrativa, la conformità alla normativa in tema di appalti e il rispetto della parità di trattamento.

La **valutazione** del rischio per ogni processo è **determinata dalla combinazione di 5 variabili:**

- Discrezionalità ossia se l'attività è più o meno vincolata dalla legge o da atti amministrativi;
- Rilevanza esterna ossia se l'attività produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione;
- Valore economico ossia se l'attività comporta l'attribuzione di vantaggi economici a soggetti esterni;
- Controllo ossia se l'attività è soggetta o meno a pareri o controlli da parte di altri organi;
- Indirizzo politico ossia se l'attività è oggetto o meno di indirizzo politico.

La gradazione singola del rischio di ogni processo è associata ad un valore il quale viene determinato come la media dei punteggi ottenuti valutando ogni variabile attraverso una scala di valori.

Discrezionalità**Il processo è discrezionale?**

No, è del tutto vincolato	1
E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	2
E' parzialmente vincolato solo dalla legge	3
E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	4
E' altamente discrezionale	5

Rilevanza esterna**Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?**

No, ha come destinatario finale un ufficio interno	2
Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni all'ente	5

Valore economico**Qual è l'impatto economico del processo?**

Non ha rilevanza economica	1
Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es.: concessione di borsa di studio per studenti)	3
Comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni (es. affidamento di appalto)	5

Controllo**Il processo è soggetto a pareri o controlli da parte di altri organi?**

Sì	1
No	5

Indirizzo politico**Il processo è oggetto di indirizzo politico?**

Sì	1
No	5

Per la media ottenuta secondo quanto sopra prevista viene individuato un range di valutazione del rischio:

1-2 = basso

3 = medio

4-5 = alto

I referenti

Ai sensi dell'art 16 del D.lgs. 165/2001 commi i-bis) 1-ter) 1-quater) **i dirigenti**:

- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- forniscono le informazioni richieste dal responsabile della prevenzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Inoltre ogni dirigente è designato quale **referente per la prevenzione della corruzione** relativamente alle unità organizzative delle quali è affidata la direzione e la responsabilità, sia diretta, che indiretta.

Pertanto, ogni dirigente, in aggiunta ai compiti ad esso attribuiti dalle norme di legge e regolamentari, esercita le seguenti attività:

- a) monitoraggio in ordine al rispetto dei tempi procedurali, secondo le indicazioni fornite dal Responsabile della prevenzione;
- b) promozione e divulgazione delle prescrizioni contenute nel piano anticorruzione la trasparenza amministrativa e il codice di comportamento vigente nell'ente;
- c) verifica dell'attuazione delle prescrizioni contenute nel presente piano;
- d) predisposizione di eventuali proposte di integrazione delle prescrizioni contenute nel presente documento;
- e) partecipazione con il responsabile della prevenzione della corruzione per la definizione del piano di formazione e l'individuazione dei dipendenti a cui destinarlo.

I Dirigenti collaborano **con il** responsabile della prevenzione della corruzione e sono **obbligati a fornire** allo stesso le seguenti informazioni:

- a) entro 30 giorni dalla approvazione del presente documento, i nominativi dei dipendenti assegnati al proprio Servizio cui siano demandate attività istruttorie nell'ambito di quelle ad alto rischio di corruzione e le dichiarazioni relative all'assenza di conflitti di interesse e obblighi di astensione.
- b) semestralmente - entro il 31 gennaio e il 31 luglio di ogni anno - comunicano gli esiti del monitoraggio sul rispetto dei tempi procedurali.
- c) ogni eventuale anomalia rispetto all'ordinario e regolare espletamento delle attività di ufficio;
- d) ogni ulteriore atto o informazione che venga richiesto ai fini del presente piano, rispettando i tempi di riscontro assegnati.

I Dirigenti sono tenuti, laddove ciò sia possibile, ad effettuare la rotazione dei dipendenti assegnati alle attività con più elevato rischio di corruzione e riferiscono in merito al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Qualora, per ragioni oggettive e comprovate, sia impossibile procedere alla rotazione dei dipendenti, il responsabile è tenuto a fornire adeguata motivazione comunicando quali misure aggiuntive abbia adottato al fine di assicurare il rispetto della correttezza dell'azione amministrativa.

Ogni Dirigente è tenuto, a verificare l'eventuale sussistenza di rapporti di parentela o conflitti di

interessi tra i dipendenti degli uffici di competenza e i soggetti e gli operatori economici destinatari dei provvedimenti amministrativi, con particolare riguardo alle autorizzazioni, alle concessioni, alla corresponsione di contributi, al riconoscimento di esenzioni comunicandoli tempestivamente al responsabile della prevenzione della corruzione, fornendo tutte le notizie utili nel caso in cui si riscontrino situazioni patologiche o il cui verificarsi può pregiudicare la correttezza dell'azione amministrativa.

Il Dirigente è tenuto, inoltre a informare, tempestivamente, il responsabile della prevenzione della corruzione nel caso in cui, a seguito dell'informazione su eventuali conflitti di interesse, abbia ritenuto di autorizzare il dipendente a proseguire nell'espletamento delle attività o nell'assunzione di decisioni.

Il Dirigente è tenuto a mettere in atto tutte le misure previste ed espressamente comunicate dal responsabile della prevenzione della corruzione ai fini del contenimento del rischio a cui gli uffici possano essere esposti.

Compete direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione effettuare le verifiche riportate precedentemente nei confronti dei dirigenti e responsabili degli uffici e dei servizi.

Le misure comuni di contrasto

Ai sensi dell'art.1, comma 9, della L.190/2012, sono individuate le seguenti misure, comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si prescrive di:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti l'istruttore proponente ed il dirigente;

b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto **più** è ampio il margine di discrezionalità;

c) nella redazione degli atti attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità.

d) nei rapporti con i cittadini, assicurare la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;

e) nel rispetto della normativa, comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, precisando l'indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;

f) nell'attività contrattuale:

- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;

- ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento comunale;
 - privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP e/o del MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione);
 - assicurare la rotazione tra le imprese dei contratti affidati in economia;
 - assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamento di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
 - assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
 - allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato;
 - verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione;
 - verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
 - validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
 - acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;
 - nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
 - sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente.
- g) nella formazione dei regolamenti applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione;
- h) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione degli alloggi predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;
- i) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni specificare nell'atto di conferimento la carenza di professionalità interne;
- l) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente operare mediante l'utilizzo di procedure trasparenti e in coerenza con la performance;
- m) nell'individuazione delle commissioni di concorso e di gara, assicurare, per quanto possibile, la rotazione dei componenti ed acquisire, all'atto dell'insediamento la dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o affinità con i partecipanti alla gara od al concorso nonché la dichiarazione di non essere stato condannato anche con sentenza non passata in giudicato per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (ex art. 35- bis D.Lgs. n. 165/2001);
- n) nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- o) nell'attuazione dei procedimenti amministrativi favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano

direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni, ecc. e la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale dell'ente.

Ulteriori misure

L'attività di contrasto alla corruzione dovrà necessariamente coordinarsi con:

- i controlli interni previsti dal Regolamento apposito approvato dal Consiglio Comunale al quale si rinvia integralmente per le attività ed i tempi previsti. Il Regolamento prevede un sistema di controllo e di reportistica che potrà mitigare i rischi di corruzione.

- il Programma triennale della trasparenza, facente parte integrante del presente documento (all. C) prevede il coinvolgimento di tutto l'Ente nella pubblicazione di quanto indicato dalle normative: i Dirigenti sono direttamente responsabili degli adempimenti dei singoli obblighi di pubblicazione, della verifica dell'attualità e della completezza di quanto pubblicato e del rispetto della tempistica per gli aggiornamenti, relativamente al Settore cui sono posti al vertice .

- il Codice di comportamento che rappresenta uno degli strumenti essenziali per l'attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione di ciascuna amministrazione, individuando nel concreto i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i dipendenti del Comune di Lucca sono tenuti ad osservare al fine di porre modelli di comportamento corretto da seguire e di minimizzare il rischio di corruzione.

- le misure per la tutela del whistleblower adottate dall'ente in applicazione dell'art. 54- bis del D.Lgs. n. 165/2001 che comprendono l'istituzione di una mail dedicata (anticorruzione@comune.lucca.it) e procedure adeguate a tutela di chi segnala gli illeciti

Per l'applicazione degli strumenti di cui sopra si rinvia a quanto in essi previsto o nelle direttive appositamente emanate.

Società e agli enti partecipati, ad esclusione delle società quotate sul mercato telematico azionario

Le Società partecipate dall'Ente e le loro controllate, a norma dell'art. 2359 del Codice Civile, nonché gli altri Enti partecipati di diritto privato in controllo pubblico, sulla scorta delle linee contenute nel Piano nazionale Anticorruzione, adottano un proprio Piano dandone comunicazione al Comune di Lucca.

Considerate le peculiarità di ogni contesto sociale è opportuno che gli Enti sopraindicati mantengano la propria autonomia e responsabilità nel gestire e adottare gli strumenti di attuazione della normativa anticorruzione. Gli stessi nella predisposizione dei propri Piani si ispirano, per quanto compatibile con i propri modelli organizzativi ai contenuti del Piano dell'Ente.

L'applicazione della legge "Anticorruzione" da parte delle Società partecipate dal Comune e dalle loro controllate, a norma dell'art. 2359 Codice Civile, nonché da parte degli altri Enti partecipati di diritto privato in controllo pubblico, è monitorata da ciascun Responsabile della prevenzione della corruzione autonomamente nominato, in riferimento al rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi recati dal D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 e s.m.i.

Il monitoraggio è condotto secondo le modalità specificatamente previste dalla normativa e s.m.i. ma in particolare, entro 45 giorni da ogni aggiornamento, è data comunicazione da parte di ogni Società, Ente partecipato, vigilato o finanziato dal Comune, ove soggetto agli obblighi di cui sopra:

- di aver adottato i provvedimenti di prevenzione della corruzione come esplicitati dal Piano Nazionale Anticorruzione;
- dell'avvenuta nomina (o della relativa sostituzione) del Responsabile per l'attuazione dei propri Piani di prevenzione della corruzione;

di contestazioni, e corrispondenze annesse, effettuate dal Responsabile dell'anticorruzione circa l'esistenza o l'insorgere di situazioni di inconferibilità o incompatibilità eventualmente sollevate

La formazione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, compatibilmente con i tempi di attivazione dei percorsi formativi da parte dei soggetti istituzionalmente preposti alla formazione del personale degli Enti Locali e fatta salva ogni specifica indicazione che in merito perverrà sulla base delle intese ex art.1 comma 60 della L.n.190/2012, definisce uno specifico programma annuale di informazione e formazione sulle materie di cui al presente documento ed, in generale, sui temi dell'etica e della legalità.

Il personale da avviare alle iniziative formative è individuato dal Responsabile della prevenzione della corruzione, sentiti i responsabili dei servizi.

La partecipazione al piano di formazione da parte del personale selezionato potrà incidere sulla valutazione della performance.

Il responsabile della prevenzione della corruzione verifica annualmente l'attività di formazione effettuata da ciascun dipendente.

L'obbligo di partecipare alla formazione di cui al presente articolo è esteso anche ai dirigenti e responsabili degli uffici e dei servizi.

Vigilanza e monitoraggio del piano

Il responsabile anticorruzione esercita l'attività di vigilanza e monitoraggio in ordine all'attuazione del piano ai sensi di quanto previsto dal piano nazionale anticorruzione, con riferimento agli ambiti previsti alle pagg. 31 e 32.

Il responsabile anticorruzione, inoltre, attraverso gli esiti delle verifiche di cui sopra, assicura che le misure previste nel piano risultino idonee, con particolare riferimento all'effettivo rispetto delle misure previste, attraverso l'attuazione di controlli periodici e l'assegnazione di specifiche prescrizioni.

Al fine di dare attuazione alle prescrizioni di cui sopra, il responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto a effettuare la vigilanza e il monitoraggio, nel rispetto delle previsioni del presente piano e delle schede dell'allegato 1), per ognuna delle aree di rischio individuate, evidenziando le misure messe in atto, anche mediante l'utilizzo di indicatori, anche se ritenuto necessario con l'ausilio degli organismi di controlli interni.

I dirigenti sono tenuti a collaborare attivamente all'attività di monitoraggio, sia attraverso il presidio delle attività e dei comportamenti, sia attraverso la fattiva collaborazione con il

responsabile della prevenzione della corruzione.

Al termine di ogni anno il responsabile della prevenzione è tenuto a predisporre una relazione contenente gli esiti del monitoraggio e delle verifiche effettuate, da cui si possa avere traccia degli adempimenti assegnati e dell'effettiva realizzazione di quanto richiesto