



Comune di Rozzano

(provincia di Milano)

Piano triennale di prevenzione della corruzione 2015 - 2017

(articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*)

Adottato con la deliberazione GC n. 15 del 29/01/2015

1. Premessa

Il Piano della prevenzione della corruzione redatto annualmente ai sensi del comma 8 e 9 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, si prefigge i seguenti obiettivi:

1. individuare le aree e le attività all'interno dell'Ente maggiormente esposte al rischio di corruzione;
2. individuare, su segnalazione dei Dirigenti, le metodologie del flusso informativo dai Responsabili di servizio al Responsabile Anticorruzione;
3. monitorare il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti;
4. monitorare le situazioni di conflitto di interessi.

2. La metodologia

Il Piano è stato costruito a partire dalla mappatura dei principali processi, fasi e attività dell'ente. Per ognuno di essi è stata effettuata la valutazione del rischio, cioè si è proceduto a:

- a. identificare il rischio
 - i. attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti interni all'Amministrazione (Dirigenti, Posizioni organizzative, Responsabili dei servizi);
 - ii. valutando la storia dell'ente, cioè tenendo conto anche di eventuali procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione nel passato;
 - iii. applicando i criteri di discrezionalità, rilevanza esterna, complessità e frazionabilità del processo, valore ed impatto economico, impatto organizzativo e di immagine, tipologia di controlli in essere, così come riportati nell'allegato 5 al Piano nazionale Anticorruzione (PNA);
- b. analizzare il rischio stimandone la probabilità attraverso la ponderazione dei seguenti parametri:
 - i. discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

- ii. rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- iii. complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
- iv. valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
- v. frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
- vi. controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente inteso come qualunque strumento utilizzato per ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione;

valutando le conseguenze che il rischio produrrebbe sull'organizzazione, cioè definendone l'impatto in termini:

- i. organizzativi: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5);
- ii. economici: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1;
- iii. di reputazione: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato l'ente, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
- iv. d'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti);

definendone il valore complessivo ottenuto come prodotto della probabilità per l'impatto.

Successivamente, si è proceduto a classificare le attività, raggruppandole in aree, sulla base del rischio individuato e si sono selezionate quelle ritenute maggiormente esposte a possibili eventi corruttivi. Per ognuna di esse sono state definite le azioni di prevenzioni e contrasto sia di tipo generale (cioè trasversali alle aree) che specifiche. In particolare, le azioni sono state definite coerentemente con gli altri atti e strumenti in grado di neutralizzare o quantomeno ridurre il rischio corruttivo di cui l'ente si è dotato o si sta dotando quali il Programma triennale per la trasparenza, il Codice di comportamento dei dipendenti e il Piano della formazione.

3. L'identificazione delle aree di rischio

Sono otto le aree identificate a valle della valutazione del rischio:

- a. gestione delle risorse umane: comprende le attività di reclutamento e mobilità del personale; le progressioni di carriera orizzontali e verticali; la gestione delle timbrature, delle assenze e dei permessi; la gestione dei rimborsi; le autorizzazioni per attività extraufficio e il conferimento degli incarichi di collaborazione;
- b. affidamento di lavori, servizi e forniture: il rischio è stato calcolato considerando le attività di: predisposizione e pubblicazione del bando di gara; indizione ed espletamento della gara; affidamenti con procedura ristretta semplificata e affidamenti diretti;
- c. autorizzazioni e concessioni: coinvolgono principalmente i settori del commercio e dell'edilizia e comprendono le attività di: verifica dei requisiti morali e professionali del richiedente per l'apertura di attività commerciali; assegnazione tramite bando per rilascio delle licenze taxi, autonoleggio e posteggio al mercato; rilascio di autorizzazioni e concessioni per occupazione o manomissione del suolo pubblico, certificati di agibilità e idoneità, permesso di costruire, DIA, SCIA e CIAL e certificato di destinazione urbanistica; autorizzazione e concessione per occupazione per manomissione suolo pubblico;
- d. sovvenzioni contributi e sussidi economici: spaziano dai contributi per le

associazioni culturali a quelli per casi sociali urgenti e non. Riguardano anche l'erogazione dei pasti a domicilio; l'integrazione delle rette per le strutture residenziali (RSA e RSD) e l'assegnazione gratuita degli spazi comunali;

- e. servizi per profili d'utenza particolari: cioè servizi per godere dei quali è necessario possedere specifici requisiti d'accesso. Sono: l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP); il servizio minori; l'assegnazione dei cosiddetti "orti"; l'assistenza domiciliare per anziani e disabili; il trasporto sociale; le procedure di accreditamento di soggetti per l'erogazione di servizi sociali nel distretto; l'assegnazione di posti in asili nido; la verifica dei requisiti utenti e controllo sulle convenzioni;
- f. programmazione controllo del territorio: si tratta di una serie di attività molto vasta comprendente alcune attività edilizie (l'approvazione dei piani attuativi e varianti al piano degli interventi,), le attività svolte dal Polo catastale (rilascio visure catastali per residenti e non, correzione dei dati della banca dati dell'agenzia delle entrate/del territorio) e quelle svolte dalla polizia locale (controllo del territorio, ispezioni, controlli amministrati e sopralluoghi);
- g. rapporto con le società partecipate: con riferimento alla gestione dei contratti di servizio e allo scambio d'informazioni tra l'ente e le società di cui detiene il controllo;
- h. gestione delle informazioni: s'intende la corretta applicazione delle regole sulla privacy, la gestione delle banche dati dell'ente.

4. La classificazione delle aree di rischio sulla base del coefficiente di rischio

Per ognuna delle aree sopraindicata è stato valutato il grado di rischio. Esso è stato ottenuto come media aritmetica dei valori di rischio di ciascuna attività all'interno dell'area stessa calcolato utilizzando la metodologia riportata nel secondo paragrafo del presente documento. L'analisi (tabella 1) evidenzia che la principale area a rischio corruzione è quella relativa al rapporto con le società controllate e partecipate dall'ente. Tale risultato è dovuto alle specifiche caratteristiche organizzative dell'ente. Infatti, il numero considerevole di attività esternalizzate (rifiuti, tributi, manutenzione patrimonio

comunale, asili nido, gestione impianti sportivi, refezione) e le quantità economiche ad esse associate rendono tale area strutturalmente più rischiosa delle altre. Ciò nonostante, è bene precisare che già oggi sono in atto, almeno per quanto riguarda la gestione dei singoli contratti di servizio, misure di controllo che tendono a contenere il rischio di corruzione. Il valore associato a tale area è di 7,36 su 25.

La seconda aree potenzialmente esposta a corruzione riguarda gli affidamenti di lavori, servizi e forniture. In particolare, si evidenziano il rischio di definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa; il rischio di disomogeneità nella valutazione dei partecipanti alla gara; il rischio di usare in modo distorto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; infine, il rischio di elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento diretto al fine di agevolare un particolare soggetto.

La terza area riguarda le autorizzazioni e le concessioni. In particolare, quelle attinenti al settore dell'urbanistica (rilascio di DIA, SCIA, CIAL, ecc.) risultano maggiormente esposte a rischio corruzione.

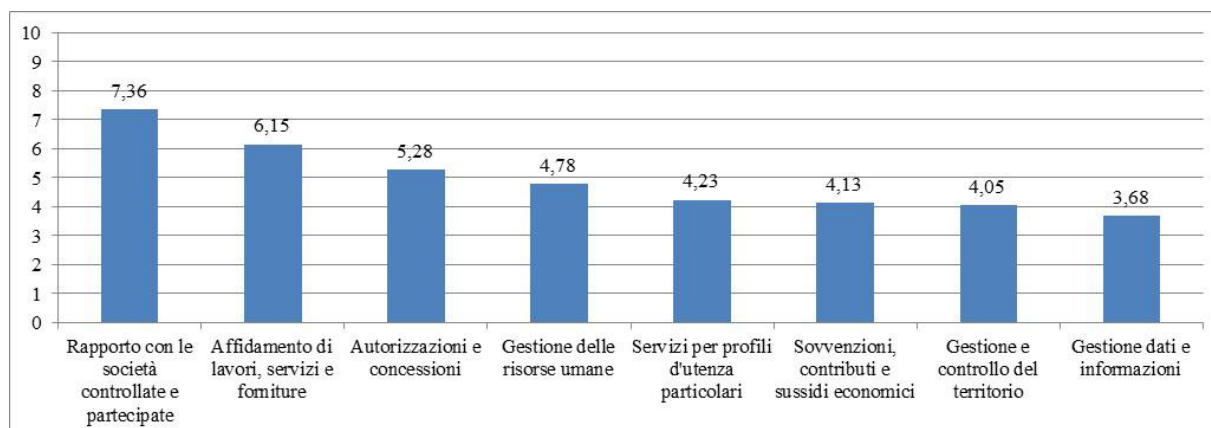
Il rischio associato alla gestione del personale risulta abbastanza contenuto (4,78 su 25) per via dei sempre più stringenti vincoli normativi che riguardano tale area. Un contributo importante al contenimento del rischio deriva anche dalla storia dell'ente e del suo comportamento virtuoso relativamente al rispetto di tali vincoli.

Sebbene i servizi per profili d'utenza particolari e soprattutto le sovvenzioni i contributi e i sussidi economici siano potenzialmente attività con alto grado di discrezionalità (in molti casi le norme nazionali e regionali non esistono o sono solo di carattere generale), il grado di rischio di corruzione complessivo è basso per via, da un lato, dalla forte azione di regolamentazione e controllo che l'ente già esercita e, dall'altro, per la modesta entità economica che riguarda i servizi afferenti a queste aree.

L'azione di programmazione e controllo del territorio così come la gestione dei dati e delle informazioni presenta livelli di rischio molto bassi, anche se la varianza all'interno della prima area è alta. In particolare, mentre le attività del Polo catastale mostrano livelli molto bassi di esposizione alla corruzione grazie ad un sistema di controllo basato sulla tracciabilità informatica delle procedure, per l'approvazione dei piani attuative e delle varianti il rischio sale. Resta, comunque, contenuto a causa

dell'attuale numero esiguo di pratiche svolte di recente). L'adozione di sistemi di tracciabilità degli accessi è la causa di un basso rischio anche per l'attività di gestione dei dati e delle informazioni.

Tabella 1. Il grado di rischio delle aree



5. Le azioni di prevenzione e contrasto alla corruzione

Sulla base dell'analisi del rischio di cui ai paragrafi 3 e 4, si riportano nei punti successivi le azioni di prevenzione e contrasto.

5.1 Il Programma triennale per la trasparenza

Con l'Operazione Trasparenza il Comune fornisce una totale divulgazione di dati e cifre riguardanti la pubblica amministrazione per garantire la visibilità e fornire ai cittadini strumenti di controllo e di protezione, rendendoli più consapevoli dei meccanismi alla base del funzionamento della pubblica amministrazione e i suoi costi.

I dati comunicati includono informazioni su procedimenti, offerte, valutazioni, assenze, remunerazione per le società nelle quali il Comune detiene una quota, le assegnazioni per i consulenti e liberi professionisti esterni. In osservanza di ciò anche il Comune di Rozzano adotta il programma triennale per la trasparenza delle prestazioni e l'integrità che viene reso pubblico.

Il Piano della trasparenza del comune di Rozzano dopo aver fotografato la situazione organizzativa dell'Ente specificando i soggetti responsabili della pubblicazione dei dati individua le funzioni principali del Responsabile per la

Trasparenza coadiuvato dai Responsabili di Servizio nonché dai componenti dell'Ufficio Controlli. Tale gruppo di lavoro ha, oltre al compito di sovrintendere al procedimento di elaborazione e di aggiornamento del Piano di che trattasi, anche competenze sul monitoraggio dei corretti adempimenti degli obblighi di pubblicazione, competenze di segnalazione di mancati o ritardati adempimenti; controllo della regolare attuazione dell'accesso civico; predisposizione di report annuali da sottoporre al nucleo di valutazione; segnalazione al Segretario Generale di casi di inadempimento da parte dei Dirigenti e ovviamente l'assunzione di tutte le iniziative necessarie atte a garantire un livello di trasparenza in linea con la normativa vigente.

Nel Piano viene inoltre descritto e meglio definito nell'ambito della trasparenza il ruolo del Responsabile della Redazione del sito web istituzionale, dei Dirigenti e dei Responsabili di servizio e del nucleo di valutazione.

Le categorie di dati da inserire sul sito vengono espressamente indicate nella tabella allegata al Piano della Trasparenza allegata alle linee guida della deliberazione n. 50/2013 dell'ANAC.

La trasparenza della PA è un elemento fondamentale di sostegno all'eticità dei comportamenti e quindi di lotta alla corruzione, di promozione del merito e della concorrenza. La trasparenza è inoltre una delle basi per un corretto e pieno rispetto del principio di democrazia e con l'ausilio delle nuove tecnologie può consentire di realizzare nuove forme di partecipazione e collaborazione. Soprattutto, senza il bisogno di interventi legislativi e amministrativi, un effettivo dispiegamento della trasparenza può innescare meccanismi virtuosi di competizione tra amministrazioni a meglio fare e di controllo da parte della società civile sull'operato delle PA, con ciò responsabilizzando maggiormente i dirigenti pubblici rispetto al proprio operato e al corretto utilizzo delle risorse loro assegnate.

5.2 Il Codice di comportamento

L'adozione del Codice di comportamento per i dipendenti pubblici è un importante passo in avanti nell'attuazione delle norme anticorruzione che si inserisce nel contesto di una “ristrutturazione” dell'amministrazione pubblica.

Il Codice di comportamento per i dipendenti del Comune di Rozzano oltre ai principi generali di integrità, onore, massima economicità, efficienza ed efficacia

dell'azione amministrativa, meglio specifica i comportamenti eticamente e giuridicamente più adeguati nelle molteplicità di situazioni critiche che si presentano al dipendente pubblico; è questo il caso delle regalie, compensi o altre utilità. Vengono meglio individuati all'interno del codice la partecipazione ad associazioni od organizzazioni, la comunicazione degli interessi finanziari e dei conflitti di interesse, gli obblighi di astensione e tutti i comportamenti da tenere nei confronti del pubblico.

Il dipendente osservando le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti, attenendosi pertanto a quanto disposto nel codice di comportamento, rispetta quanto previsto nel Piano anticorruzione per una perfetta sinergia degli strumenti amministrativi adottati.

Il Codice di comportamento prevede inoltre delle particolari disposizioni per i Dirigenti.

La Responsabilità conseguente alle violazioni dei doveri previsti nel codice assume ora una rilevanza sostanziale in quanto ne conseguono responsabilità penali, civili, amministrative o contabili dei dipendenti.

5.3 Il Piano triennale della formazione

La formazione è garantita e strutturata su due livelli:

- a. livello generale: rivolto a tutti i dipendenti e relativo all'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- b. livello specifico: rivolto al Responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio. In particolare, si prevede di dare priorità alla formazione in tema di controllo di gestione, controllo analogo e gestione dei contratti di servizio

5.4 La rotazione del personale

La dotazione organica dell'ente non consente l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno di tutti i settori dell'ente. Per i procedimenti maggiormente esposti a rischio corruttivo, si prevede che nel medesimo procedimento intervengano più soggetti oppure, nei termini in cui ciò è possibile, vi sia una rotazione periodica dei responsabili di procedimento.

5.5 L'analisi dei flussi di lavoro e l'elaborazione di un mansionario

Gli attuali meccanismi di trasparenza sono rivolti per lo più all'esterno dell'amministrazione e si focalizzano, per ovvie ragioni di efficacia, sul risultato dell'azione amministrativa (atti, delibere, ecc.). È indispensabile, al fine di prevenire fenomeni corruttivi, rendere trasparente anche i processi organizzativi che portano al compimento di tali azione, definendo la struttura dei flussi informativi e le responsabilità intermedie, soprattutto quando un'azione è il risultato dell'interazione di più soggetti. A tal proposito, ci si pone l'obiettivo di realizzare entro ottobre 2014 un mansionario dell'ente in cui siano evidenziati per ogni dipendente, mansione, ruolo e modalità d'interazione e scambio reciproco delle informazioni.

5.6 L'approvazione del regolamento del controllo analogo e il potenziamento del controllo sulle società controllate

Con atto successivo deve essere approvato il Regolamento per il controllo analogo delle società controllate con il quale sarà costituito l'ufficio Partecipazioni Societarie, organismo collegiale costituito da: Ufficio Controlli composto dal Dirigente finanziario che lo presiede, dal Segretario Generale e dai Dirigenti comunali di Rozzano. L'ufficio avrà il compito di armonizzare i controlli già oggi in essere attuati dalle singole direzione relativamente ai contratti di servizio di competenza. In particolare, l'ufficio costituirà il punto di raccordo tra l'Amministrazione comunale e gli Organi societari, e, dettagliatamente, tra i settori comunali che gestiscono gli affidamenti dei servizi pubblici locali alla Società partecipata dall'Ente e gli Organi gestionali della predetta società. L'ufficio curerà i rapporti con la società, e vigilerà sulla corretta applicazione delle norme vigenti in materia societaria. Inoltre, assisterà gli organi politici nell'elaborazione delle linee di indirizzo strategico annualmente deliberate dal Consiglio e dalla Giunta Comunale, elaborando le informazioni derivanti dai rapporti informativi di cui sopra con le aziende e predisponendo periodici report di analisi sull'andamento della società. L'Ufficio, infine, curerà il coordinamento unitario dell'attività di ciascun Settore comunale competente in materia di affidamento dei contratti di servizio alla Società partecipata dall'Ente.

6. Efficacia del Piano e modalità d'aggiornamento

6.1 Efficacia del Piano

Il presente Piano entra in vigore con l'efficacia della deliberazione della Giunta che lo approva entro il 31 gennaio corrente anno.

6.2 Modalità di aggiornamento

Fermo restando il necessario adeguamento e allineamento del presente documento all'emanato Piano Nazionale Anticorruzione, esso, come il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, rientra tra i piani e i programmi Gestionali. Le modalità di aggiornamento saranno pertanto analoghe a quelle previste per l'aggiornamento di tali piani e programmi, e darà atto del grado di raggiungimento degli obiettivi dichiarati secondo gli indicatori ivi previsti.

6.3 Cadenza temporale di aggiornamento

I contenuti del Piano, così come le priorità d'intervento e la mappatura e pesatura dei rischi per l'integrità, saranno oggetto di aggiornamento annuale, come da previsione di legge.