

Allegato alla deliberazione di Giunta Comunale n. 13 del

***Piano Triennale di Prevenzione  
della Corruzione e della  
Trasparenza***

***2018-2020***

*Redazione a cura del*

*Responsabile della Prevenzione della Corruzione:*

*Dott. ssa Pietra Quartuccio – Segretario Generale*

*Indirizzo mail: [segretario@comune.misilmeri.pa.it](mailto:segretario@comune.misilmeri.pa.it)*

*PEC: [segretatio@pec.comune.misilmeri.pa.it](mailto:segretatio@pec.comune.misilmeri.pa.it)*

## INDICE

### CONSIDERAZIONI GENERALI

#### PREMESSA

#### PARTE PRIMA

##### IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2018-2020

1. FINALITA'
2. RUOLI E SOGGETTI
3. RESPONSABILITA'
4. PROCEDURE DI FORMAZIONE E ADOZIONE DEL PIANO
  - CONTESTO ESTERNO
  - CONTESTO INTERNO
  - MAPPATURA DEI PROCESSI

#### PARTE SECONDA

##### GESTIONE DEL RISCHIO

5. INDIVIDUAZIONE DELLE ATTIVITA' A RISCHIO
6. METODOLOGIA UTILIZZATA PER EFFETTUARE LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO
7. VALUTAZIONE DEL RISCHIO:
  - Indicazione eventi rischiosi
  - Analisi del rischio
  - Ponderazione del rischio
8. MISURE DI PREVENZIONE
  - Misure di prevenzione del rischio di corruzione comuni e obbligatorie per tutti gli uffici
  - Ulteriori misure di prevenzione
    - a) Formazione
    - b) Rotazione dei dirigenti e dipendenti
    - c) Codice di comportamento
    - d) Controlli interni
    - e) Monitoraggio sulle misure di prevenzione
    - f) Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito
    - g) Protocollo di legalità
    - h) Informatizzazione delle procedure
    - i) La semplificazione del linguaggio nella redazione degli atti
    - j) Società e organismi partecipati
9. VIGILANZA SUL RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INCONFERIBILITA' E INCOMPATIBILITA'

#### PARTE TERZA

##### TRASPARENZA E ACCESSO

10. LA TRASPARENZA
11. L'ACCESSO AL SITO ISTITUZIONALE
12. L'ACCESSO CIVICO
13. SEZIONE TRASPARENZA

#### PARTE QUARTA

##### NORME TRANSITORIE E FINALI

## **ALLEGATI**

- 1) Elenco Macroprocessi e processi**
- 2) Mappatura dei processi con relativa valutazione del rischio**
- 3) Quadro sinottico delle inconferibilità e incompatibilità**
- 4) Scheda whistleblowing**
- 5) Protocollo di legalità**
- 6) Sezione Trasparenza**
- 7) Codice di comportamento**

## Considerazioni Generali

La legge 6 novembre 2012 numero 190, nota come "*legge anticorruzione*" o "*legge Severino*", reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

La legge è in vigore dal 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):

- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l'adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze.

## Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la "*corruzione per l'esercizio della funzione*" e dispone che: il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa, sia punito con la reclusione da uno a sei anni.

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la "*corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*":

*"il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni"*.

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la "*corruzione in atti giudiziari*":

*"Se i fatti indicati negli articolo 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.*

*Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni"*.

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie "*tecnico-giuridiche*" di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

**tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;**

**ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

*"Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo".*

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

- l'*Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- la *Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il *Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- la *Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- i *Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
- la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);
- le *pubbliche amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile delle prevenzione della corruzione*;

- gli *enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

### **L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

*La mission dell'ANAC può essere "individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.*

*La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese<sup>1</sup>.*

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

- a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- b) approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
- c) analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
- e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;

---

<sup>1</sup> Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

- f) esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
- g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

- h) riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
- i) riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;
- j) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

### **I soggetti obbligati**

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal decreto legislativo 97/2016, il cd. "*Freedom of Information Act*" (o più brevemente "*Foia*").

Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

- a) le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);
- b) altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);
- c) altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).

**La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni**, come notoriamente definite dall'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001, comprese "*le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione*".

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione, provvedendo annualmente all'aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo.

**La figura del responsabile anticorruzione** è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT);
- 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *"di norma"*, sul segretario. Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla legge 124/2015 della figura del segretario comunale, il decreto legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l'incarico anche al *"dirigente apicale"*.

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di *posizione organizzativa*. Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA 2016 (pagina 18) prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorra *"valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari"*.

A parere dell'ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve indicare *"agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare"* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sempre, a parere dell'ANAC la comunicazione all'ufficio disciplinare deve essere preceduta, *"nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato"*.

In ogni caso, conclude l'ANAC, ***"è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile"***.

Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *"per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività"*.

Inoltre, il decreto 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all'organo di indirizzo e all'OIV *"le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza"*.

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 19) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad



assicurare che il responsabile possa svolgere *“il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni”*.

Pertanto l'ANAC invita le amministrazioni *“a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile”*.

Pertanto secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 20) è *“altamente auspicabile”* che:

1. il responsabile sia dotato d'una *“struttura organizzativa di supporto adeguata”*, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

**Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un *“dovere di collaborazione”* dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.**

Il PNA 2016 prevede che per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare *“regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva”*, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare *“di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità”* e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

I dirigenti rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

### **Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)**

La legge 190/2012 impone l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Il PNA 2016 precisa che *“gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione”* quali la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'approvazione del piano.

Per gli enti locali, **la norma precisa che “il piano è approvato dalla giunta” (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).**

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal *Foia*) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli *“obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione”* che costituiscono *“contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC”*.

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC *“un valore programmatico ancora più incisivo”*. Il PTPC, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è *“elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”*.

Pertanto, L'ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare *“particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”*.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente *“la promozione di maggiori livelli di trasparenza”* da tradursi nella definizione di *“obiettivi organizzativi e individuali”* (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance;
2. il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 *“propone”* che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento *“vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti”*.

## **La trasparenza**

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Il *“Freedom of Information Act”* del 2016 (d.lgs. numero 97/2016) ha modificato in parte la legge *“anticorruzione”* e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del *“decreto trasparenza”*.

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la *“trasparenza della PA”* (l'azione era dell'amministrazione), mentre il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del *“cittadino”* e del suo diritto di accesso civico (l'azione è del cittadino).

E' la *libertà di accesso civico* dei cittadini l'oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto "*dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*", attraverso:

1. **l'istituto dell'accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;
2. **la pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 (*Foia*) prevede:

*"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."*

Secondo l'ANAC "*la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione*".

Nel PNA 2016, l'Autorità ricorda che **la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.**

In conseguenza della **cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità**, ad opera del decreto legislativo 97/2016, **l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sarà parte integrante del PTPC in una "apposita sezione".**

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di "*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*" (PNA 2016 pagina 24).

Il decreto 97/2016 persegue tra l'altro "*l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni*".

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'articolo 3 del decreto 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte "*prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti*", nonché per ordini e collegi professionali.

## **L' accesso civico**

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Secondo l'articolo 5, all'obbligo di pubblicare in "amministrazione trasparenza" documenti, informazioni e dati corrisponde "il diritto di chiunque" di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla.

L'amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al *titolare del potere sostitutivo* (articolo 2, comma 9-bis, legge 241/1990).

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di "accedere" ai documenti, ai dati ed alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del decreto legislativo 33/2013.

Il decreto legislativo 97/2016 ha confermato l'istituto. Il comma 1 del rinnovato articolo 5 prevede:

*"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".*

Quindi, il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia enormemente l'istituto:

*"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.*

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal decreto legislativo 33/2013, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("*ulteriore*") rispetto a quelli da pubblicare in "amministrazione trasparente".

In sostanza, l'accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni.

L'accesso civico potenziato incontra quale unico limite "*la tutela di interessi giuridicamente rilevanti*" secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis .

La Giunta Comunale con deliberazione n. 10 del 26 gennaio 2017 ha approvato la disciplina delle misure organizzative per garantire il diritto di accesso civico.

## **La trasparenza e le gare d'appalto**

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 e, s.m.i. di "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi

postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d’appalto.

L’articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulle città e sull’assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall’amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Mentre l’articolo 29, recante “Principi in materia di trasparenza”, dispone:

*“Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l’affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell’ambito del settore pubblico di cui all’articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell’articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell’articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, con l’applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*

*Al fine di consentire l’eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell’ articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all’esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.*

*E’ inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione”.*

Invariato il comma 32 dell’articolo 1 della legge 190/2012, per il quale per ogni gara d’appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

1. la struttura proponente;
2. l’oggetto del bando;
3. l’elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
4. l’aggiudicatario;
5. l’importo di aggiudicazione;
6. i tempi di completamento dell’opera, servizio o fornitura;
7. l’importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all’anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all’ANAC.

## PREMESSA

Il presente piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio 2018-2020, è redatto secondo le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, recante ad oggetto: "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione". L'ANAC ha voluto così fornire un atto di indirizzo per le amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione, che ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. L'aggiornamento al piano tiene conto inoltre del mutato quadro normativo in materia di *whistleblowing*, intervenuto con l'entrata in vigore della legge 30 novembre 2017, n. 179, che ha sostituito l'art. 54 - bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il piano di prevenzione della corruzione, per il triennio 2018-2020, costituisce atto di aggiornamento al precedente piano approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 12 del 31.01.2017.

Il presente aggiornamento tiene conto degli esiti della Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) sull'attuazione del Piano anticorruzione annualità 2017, pubblicata e visionabile sul sito istituzionale del Comune di Misilmeri.

In data 29/12/2017 è stato pubblicato sul sito istituzionale del Comune, apposito Avviso rivolto ai Consiglieri comunali, ai cittadini, Associazioni e portatori di interessi, finalizzato all'attivazione di una consultazione pubblica, mirata a raccogliere contributi per la redazione del Piano Triennale Anticorruzione. Entro il termine di scadenza fissato, e fino alla data odierna, non sono pervenute proposte o suggerimenti.

Con la nuova disciplina, se da una parte si ribadisce il ruolo del responsabile di prevenzione della corruzione quale soggetto titolare del potere di predisposizione e proposta del PTPC, dall'altro prevede un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione del medesimo piano, così come quello dell'O.I.V.; tale organo, infatti, è chiamato a rafforzare il raccordo tra le misure dell'anticorruzione e le misure di miglioramento dell'azione amministrativa e della performance.

Si ricorda che la definizione del fenomeno di "corruzione" acquisisce un concetto più ampio dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ossia inteso come sinonimo di assunzione di decisioni derivanti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Al fine dell'individuazione delle misure di prevenzione sono state analizzate le aree/settori di attività in cui si articola attualmente la struttura organizzativa dell'ente, utilizzando la metodologia per la misurazione e valutazione del rischio delle aree obbligatorie e specifiche già censite nel contesto del precedente piano 2017-2019.

Con il presente aggiornamento, si darà un particolare risalto alle misure di prevenzione dei rischi di illegittimità/illegalità dell'azione amministrativa dell'ente con specifico riferimento all'area di rischio "contratti pubblici", così come auspicato dall'ANAC.

Sono individuate una serie di attività conformemente alla determinazione n. 12/2015 dell'ANAC, con la mappatura dei processi, un ricalcolo del rischio corruzione, un'approfondita analisi dei processi a rischio.

Il PTPC 2018-2020 contiene, un'apposita sezione, per la trasparenza e l'integrità ove sono indicati, le azioni, i flussi informativi da attivare per dare attuazione, da un lato, agli obblighi generali di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/ 2013, come modificato dal D.to L.vo 97/2016 e, dall'altro, alle misure di trasparenza individuate come misure di specifica prevenzione della corruzione.

Come per la trasparenza, l'individuazione di doveri di comportamento attraverso l'adozione e/o aggiornamento del Codice di comportamento integrato è una misura di carattere generale, già prevista dalla legge e ribadita dal PNA, volta a ripristinare un più generale rispetto di regole di condotta che favoriscono la lotta alla corruzione riducendo i rischi di comportamenti troppo aperti al condizionamento di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale.

Il presente PTPC si coordinerà con gli strumenti di programmazione dell'Ente, in primo luogo con il Piano della Performance.

## PARTE PRIMA

### IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2018-2020

#### 1. FINALITÀ

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) realizza le seguenti finalità:

- l'individuazione delle attività dell'ente nell'ambito delle quali è elevato il rischio di corruzione e la previsione di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- la previsione di obblighi di comunicazione, da parte dei dirigenti/referenti nei confronti del Responsabile dell'anticorruzione (RPC) chiamato a vigilare sul funzionamento del piano;
- il monitoraggio, in particolare, del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- il monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione comunale 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 titolari, gli amministratori e i dipendenti degli stessi soggetti ed i responsabili dei settori ed i dipendenti;
- l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

#### 2. RUOLI E SOGGETTI

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno del Comune Misilmeri e i relativi compiti e funzioni sono:

- **Il Responsabile per la prevenzione**, individuato nella figura del Segretario Comunale dell'ente:
  - propone, previa condivisione con i Responsabili di Posizione Organizzativa, il Piano Anticorruzione alla Giunta comunale ;
  - svolge compiti di vigilanza sul rispetto dell'attivazione del Piano;
  - elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne dispone la pubblicazione sul sito web istituzionale dell'ente entro il 15 dicembre di ogni anno (o diverso termine stabilito dall'Autorità nazionale anticorruzione) e la trasmette al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

Il Responsabile della prevenzione, si avvale di una struttura stabile di supporto operativo. La struttura si avvale di risorse interne, individuate nelle persone del Responsabile di P.O. dell'Area 9- "Controlli-Anticorruzione e Gestione del Patrimonio" e del Responsabile di P.O. dell'Area 1 "Affari Generali", per la parte relativa al FOIA, quali referenti del RPC e di servizi di supporto tecnico di natura informatica.



• **I RPO/Referenti:**

- svolgono attività informativa/comunicativa nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione, degli eventuali referenti e dell'autorità giudiziaria;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione all'interno del proprio settore;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale;
- osservano e fanno osservare ai dipendenti del settore, le misure contenute nel P.T.P.C..
- propongono al responsabile di prevenzione le procedure e l'individuazione dei dipendenti all'interno del settore, per la definizione del piano di formazione.

• **Gli organi di indirizzo politico:**

**Il Consiglio Comunale**, su proposta del presidente, può dare linee guida per la realizzazione e/o revisione del piano;

**La Giunta comunale:**

- adotta il Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e i suoi aggiornamenti;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;
- assegna risorse umane e strumentali necessarie ad attuare il Piano.

• **L'organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.):**

- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti attribuiti;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa;
- esprime parere sul Codice di comportamento;
- verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance-Piano Esecutivo di Gestione, ai fini della misurazione e valutazione della performance sia organizzativa, sia individuale del Responsabile e dei dirigenti dei singoli settori. Il collegamento tra i due strumenti pianificatori e la mancanza di una loro unificazione è giustificato dalla circostanza che, benchè alcune analisi che l'amministrazione è tenuta a fare per il piano della performance sono utili anche al PTCP e viceversa, tuttavia tale circostanza non può condurre ad una unificazione tout-court degli strumenti programmatori, stante le diverse finalità e le diverse responsabilità connesse.

• **Tutti i dipendenti dell'amministrazione:**

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile della prevenzione della corruzione;
- segnalano i casi personali di conflitto di interessi.

**3. RESPONSABILITA'**

La mancata osservanza delle disposizioni contenute nel presente piano della prevenzione della corruzione costituisce elemento di valutazione sulla performance individuale e di responsabilità disciplinare dei dirigenti e dei dipendenti.

**4. PROCEDURE DI FORMAZIONE E ADOZIONE DEL PIANO**

La predisposizione del presente aggiornamento tiene in considerazione gli esiti della Relazione annuale 2017 del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), che evidenzia, l'inadeguatezza degli strumenti informatici e le difficoltà operative da parte dei Responsabili di P.O. nello svolgimento dei carichi di lavoro per carenza strutturale di personale.

Sulla base delle risultanze di queste prime valutazioni, il PTPC 2018-2020 prevederà progressivamente, nel vigente triennio, le misure da adottare in termini di prevenzione della corruzione. Il piano dovrà tenere conto dell'analisi del contesto esterno ed interno, della mappatura dei processi/procedimenti e delle indicazioni a seguito del nuovo Piano Nazionale.

Entro il 30 settembre di ogni anno ciascun funzionario responsabile titolare di P.O., trasmette al Responsabile della prevenzione le proprie proposte aventi ad oggetto l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, indicando, altresì, le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato.

All'uopo, i Responsabili di Posizione Organizzativa, a seguito delle relazioni conclusive sulle attività previste nel piano 2017-2019, hanno fornito indicazioni e suggerimenti per la predisposizione del presente piano.

Entro il 31 ottobre di ogni anno, il Responsabile della prevenzione, anche sulla scorta delle indicazioni raccolte ai sensi del precedente comma, elabora il Piano di prevenzione della corruzione, recante l'indicazione delle risorse finanziarie e strumentali occorrenti per la relativa attuazione, e lo trasmette al Sindaco ed alla Giunta.

La Giunta comunale approva il Piano triennale entro il 31 gennaio di ciascun anno, salvo diverso altro termine fissato dalla legge.

Il Piano, una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'ente in apposita sottosezione all'interno di quella denominata "Amministrazione trasparente".

Nella medesima sottosezione del sito viene pubblicata, a cura del Responsabile, entro il 15 dicembre di ciascun anno (salvo diverso termine stabilito dall'ANAC) la relazione recante i risultati dell'attività svolta. Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e del Consiglio Comunale, allorché siano state accertate significative

violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

## CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Ai fini dell'analisi del contesto esterno, come indicato sono presi in considerazione gli elementi ed i dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'Ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni. Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio. Le informazioni ed i dati relativi al contesto esterno non sono reperiti in modo "acritico", ma vengono selezionate, sulla base delle fonti disponibili, quelle informazioni ritenute più rilevanti ai fini della identificazione e analisi dei rischi e conseguentemente alla individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche. I dati analizzati riguardano sostanzialmente il contesto regionale e provinciale. Dalla relazione sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità per l'anno 2015, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati emerge sul piano regionale e provinciale quanto segue:

*"Le dinamiche evolutive della criminalità organizzata in Sicilia denotano il mai abbandonato intento di Cosa nostra di restituire consistenza ad una struttura, tutt'ora priva di un vertice regionale, sul quale ha inciso in maniera significativa l'attività di contrasto degli ultimi anni che, tra l'altro, ha permesso la cattura dei vertici mafiosi latitanti. Matteo Messina denaro, capo del mandamento di Castelvetro rappresentante provinciale di cosa nostra trapanese continua a rappresentare l'esponente più autorevole di Cosa nostra siciliana e un valido riferimento anche a livello ultraprovinciale in grado di dettare le linee strategiche dell'organizzazione.*

*L'analisi delle dinamiche mafiose nel capoluogo evidenzia una organizzazione criminale impegnata nel tentativo di resistere all'efficace azione di contrasto per colmare vuoti e dare una nuova consistenza alla struttura.*

*In provincia di Palermo, tra i mandamenti censiti, risulta il mandamento "**Belmonte Mezzagno-Misilmeri**", che comprende le famiglie attive nei Comuni di Belmonte Mezzagno, Misilmeri, Ciminna, Bolognetta, Villafrati e Santa Cristina Gela.*

*Sono state accertate intese fra compagini cittadine finalizzate alla condivisione degli affari illeciti e composite alleanze criminali che confermano una molteplicità di interessi comuni. Il racket delle estorsioni, il traffico di droga ed il riciclaggio costituiscono, ancora, i principali ambiti di operatività. L'attività estorsiva garantisce la sussistenza dell'organizzazione in funzione delle esigenze di liquidità e di capillare controllo del territorio: Cosa nostra ha mantenuto le linee di tendenza degli anni passati, vessando ogni attività economica anche attraverso nuovi adepti privi di una particolare capacità criminale, dimostrando una inalterata propensione all'imposizione del "pizzo". Le estorsioni continuano ad essere pacificamente suddivise sulla base di uno stretto radicamento legato al territorio di competenza. Il potenziamento delle capacità criminogene dell'organizzazione avviene, inoltre, attraverso il tentativo di infiltrazione nella gestione dei pubblici appalti. Oltre alle modalità consistenti*

*nell'imposizione di sub-appalti e forniture, nelle assunzioni di favore, nella cd. "messa a posto" dell'imprenditore, l'inquinamento dell'economia legale viene realizzato attraverso società di fatto ovvero occulte joint-venture riconducibili a soggetti estranei all'organizzazione".*

L'andamento della popolazione del Comune di Misilmeri nell'ultimo decennio ha visto un costante aumento demografico in quanto è passata da 25572 abitanti al 31.12.2005, a 29376 abitanti al 31.12.2017.

Ciò è stato determinato non tanto da uno sviluppo socio-economico del territorio, ma principalmente dalla vicinanza alla città di Palermo che ha favorito la migrazione di parte della popolazione dalla città in periferia per motivi economici.

Gli organi elettivi del Comune di Misilmeri sono stati rinnovati nelle consultazioni elettorali del novembre 2014 a seguito del 3° scioglimento dei predetti organi per infiltrazioni mafiose avvenuta il 27.07.2012 con deliberazione del Consiglio dei Ministri di pari data.

L'Ente "il cui territorio è caratterizzato dalla tentacolare struttura organizzativa delle locali cosche malavitose" è già stato sciolto con D.P.R. del 9.06.1992 e poi con D.P.R. del 29.04.2003.

La relazione sottolinea che "gli interessi criminali continuano ad essere rivolti verso i tentativi di inquinare gli appalti e i pubblici servizi e verso il riciclaggio e il reimpiego delle ricchezze illecite in assetti e circuiti produttivi remunerativi, pur rimanendo forte l'impegno indirizzato al controllo territoriale, esteso anche alle forme di criminalità diffusa".

La relazione sottolinea infine il persistente "interesse di sodalizi mafiosi per i servizi connessi al ciclo dei rifiuti".

Particolare attenzione infatti merita la situazione del ciclo dei rifiuti che ormai da diversi anni è gestita in una logica di emergenza a causa della mancata attuazione del modello organizzativo voluto dalla Regione con la L.R. n. 9/2010.

L'emergenza è riconducibile a 2 fattori:

- l'assenza di un adeguato sistema di impianti in grado di garantire lo smaltimento in sicurezza dei rifiuti raccolti;
- il fallimento degli ATO rifiuti e nel caso in specie del consorzio Co.In.R.E.S., Consorzio Intercomunale per la gestione dei rifiuti a cui il Comune di Misilmeri aveva affidato la gestione del servizio.

Il Consorzio infatti con deliberazioni n. 10 e 11 del 12 febbraio 2010 ha deliberato di essere impossibilitato a proseguire nella gestione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti e ha demandato ai comuni di occuparsi in via d'urgenza ex art. 191 del D.lvo 152/2006, del servizio di raccolta e trasporto e conferimento dei rifiuti a propria cura e spese con il solo obbligo di utilizzare il personale già in forza al consorzio.

Da ciò, al fine di garantire il servizio di igiene ambientale ne sono scaturite diverse ordinanze contingibili e urgenti, precedute da gare per il nolo a freddo degli automezzi che hanno consentito di garantire livelli essenziali di sicurezza igienico sanitaria anche in virtù delle ordinanze emanate dal Presidente della Regione. Tali ordinanze presidenziali hanno dettato una serie di disposizioni

derogatorie ed emergenziali che di fatto autorizzano il conferimento dei rifiuti in alcuni impianti privati in deroga ai parametri di legge e affidano la gestione del servizio ad un Commissario Straordinario di nomina regionale in sostituzione della SRR.

Altro settore a rischio corruttivo potrebbe essere il Servizio Idrico Integrato. Il Comune di Misilmeri, dopo il fallimento della Società Potabile Siciliana, gestore al Servizio Idrico dell'ATO Palermo 1, con deliberazione consiliare n. 14 del 09 marzo 2015, ha deciso di avviare una gestione diretta del servizio nelle more della definizione dei nuovi ambiti territoriali ottimali previsti dalla L.R. n. 19/2015.

L'analisi del contesto urbanistico evidenzia che il territorio del Comune di Misilmeri è stato interessato nei decenni da fenomeni massivi di abusivismo edilizio, le cui considerevoli proporzioni hanno condizionato negativamente lo sviluppo locale secondo direzioni, trasformazioni e usi del territorio che avrebbero potuto seguire altre e più sostenibili modalità di crescita ed evoluzione.

Ad oggi sono circa 5.280 le pratiche di condono edilizio ancora pendenti negli archivi dell'area tecnica (L. 47/85, L. 724/94 e L. 326/03, n. 1170 pratiche di repressione dell'abusivismo edilizio, sono state concluse n. 38 pratiche di repressione negli ultimi due anni, n. 8 immobili acquisiti al patrimonio, n.1 immobile già demoliti a cura dell'amministrazione e n. 19 immobili demoliti dal responsabile dell'abuso a seguito di apposita diffida emessa dal Responsabile dell'Area 4.

Le numerose violazioni alle norme edilizie e, l'applicazione delle relative sanzioni, (demolizioni e/o acquisizione al patrimonio dell'Ente) inducono a continuare i controlli per prevenire e reprimere nuovi abusi e continuare, anche se in ritardo, causato da croniche carenze di organico, le procedure amministrative per definire le pratiche pendenti.

Il P.R.G. approvato con D.A. Territorio e Ambiente n. 1216 DRU del 18.10.2006 ha esaurito i propri effetti nel 2010 e i vincoli non sono stati reiterati. È pertanto necessario e urgente l'approvazione di un nuovo P.R.G. . All'uopo si è conferito l'incarico per lo studio geologico e attivata una collaborazione con l'ordine degli agronomi per conferire l'incarico agricolo forestale.

A tali specifiche situazioni locali, deve essere data anche la giusta considerazione a quanto si palesa da autorevoli fonti in merito al rischio corruttivo, quello legato al malaffare e alla illegalità diffusa che contraddistingue purtroppo l'attuale periodo storico e il contesto socio economico.

L'analisi del contesto esterno, dunque consente e suggerisce di individuare specifiche aree di interesse e orientare la mappatura dei processi a rischio specifici, organizzando un sistema di prevenzione che punti soprattutto sulla trasparenza dei processi decisionali e gestionali e sul rafforzamento della cultura della legalità del personale dipendente con particolare riguardo al settore degli appalti pubblici e al ciclo dei rifiuti.

Un grave punto di debolezza che emerge dall'analisi del contesto esterno, è legato all'assenza di partecipazione da parte dei cittadini delle associazioni e dei portatori di interessi alla consultazione pubblica sull'aggiornamento del Piano Anticorruzione.

## **CONTESTO INTERNO**

Gli organi di indirizzo politico sono il Sindaco, la Giunta Comunale e il Consiglio Comunale. Tali Organi, sono stati rinnovati a seguito delle elezioni amministrative del 30 novembre/1 dicembre 2014.

Il Consiglio Comunale si compone di n. 20 Consiglieri, la Giunta Comunale è stata nominata con Provvedimento del Sindaco n.3 del 16/12/2014 e, successivamente modificata con Provvedimento del Sindaco n.16 del 05/10/2016.

L'Organizzazione del Comune è articolata in Aree e servizi, come da Regolamento degli Uffici e servizi. L'attuale Dotazione organica risente di una grave carenza di personale di categoria "D" e "C" cui si è sopperito con il conferimento di n. 2 incarichi ex art. 110 del TUEL ed in particolare :

n. 1 Architetto con contratto a tempo determinato 36 ore settimanali, cui è stata attribuita la posizione organizzativa;

n. 1 Architetto con contratto a tempo determinato 36 ore settimanali, in servizio fino al 28 febbraio 2018;

### **AREA 1 - AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI**

SERVIZI:

- 1) Segreteria - Organi istituzionali - Urp - Contratti - Trasparenza
- 2) Trattamento giuridico del personale - Procedimenti disciplinari - Affari legali e gestione sinistri
- 3) Ufficio messi - Ufficio protocollo - Centralino - Portineria

### **AREA 2 - ECONOMICO-FINANZIARIA**

SERVIZI:

- 1) Programmazione-Bilancio-Peg
- 2) Economato e Provveditorato

### **AREA 3 - SOCIALE E INFORMATICA**

SERVIZI:

- 1) Servizi sociali - Politiche giovanile e del lavoro
- 2) Gestione Piano di Zona
- 3) Informatizzazione uffici - Gestione collegamenti internet e sito web - Rete civica - Telefonia

fissa e mobile

### **AREA 4 - URBANISTICA**

SERVIZI:

- 1) Servizi Amministrativi - Assegnazione numeri civici
- 2) Pianificazione territoriale e Urbanistica - Sue
- 3) Gestione Edilizia
- 4) Sviluppo economico - Attività produttive - Suap - Passi carrabili e Occupazione suolo pubblico

### **AREA 5 - LAVORI PUBBLICI E MANUTENZIONI**

SERVIZI:

- 1) Servizi Amministrativi - Gestione utenze comunali gas, acqua ed elettriche - Servizi ambientali
- 2) Gestione Opere Pubbliche - Manutenzioni
- 3) Progettazione opere pubbliche - Cantieri viabilità - Paes - Sicurezza sul lavoro
- 4) Protezione civile - Servizio idrico integrato - Autoparco - Servizi cimiteriali - Autorizzazioni allo scavo

### **AREA 6 - SERVIZI DEMOGRAFICI - CULTURALI - TURISMO E PUBBLICA ISTRUZIONE**

SERVIZI:

- 1) Servizi Demografici – Toponomastica – Statistica (demografica e non demografica)
- 2) Pubblica istruzione – Cultura – Turismo – Sport e tempo libero – Biblioteca – Archivi (storico e deposito)
- 3) Decentramento amministrativo frazione di Portella di Mare

#### AREA 7 – POLIZIA LOCALE

SERVIZI:

- 1) Polizia giudiziaria, amministrativa, stradale igienico-sanitaria, ambientale ed edilizia - Randagismo
- 2) Viabilità – Infortunistica – Sicurezza – Mobilità – Sorveglianza patrimonio

#### AREA 8 – SERVIZI TRIBUTARI

SERVIZI:

- 1) Tributi

#### AREA 9 – CONTROLLI – ANTICORRUZIONE E GESTIONE PATRIMONIO

SERVIZI:

- 1) Gestione economica del Patrimonio e dei Beni confiscati alla mafia
- 2) Trattamento economico (fisso e accessorio), previdenziale, assistenziale e assicurativo del personale – Supporto OIV – Sistema dei Controlli, anticorruzione – Buoni pasto

### **MAPPATURA DEI PROCESSI**

L'ANAC ha stabilito che il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza dia atto dello svolgimento della “mappatura dei processi” dell'amministrazione (ANAC determinazione n. 12 del 2015, pagina 18).

**La mappatura dei processi consente, in modo razionale, di individuare e rappresentare tutte le principali attività svolte da questo ente.**

Come indicato dall'aggiornamento del PNA 2015, la ricostruzione accurata della cosiddetta “mappa” dei processi organizzativi è un esercizio conoscitivo importante non solo per l'identificazione dei possibili ambiti di vulnerabilità dell'amministrazione rispetto alla corruzione, ma anche rispetto al miglioramento complessivo del funzionamento della macchina amministrativa. Tale analisi, ove realizzata con il necessario livello di approfondimento, è in grado, altresì, di fare emergere duplicazioni, ridondanze e nicchie di inefficienza che offrono ambiti di miglioramento sotto il profilo:

3. della spesa (efficienza allocativa o finanziaria)
4. della produttività (efficienza tecnica)
5. della qualità dei servizi (dai processi ai procedimenti)
6. della governance

L'accuratezza e l'esaustività della mappatura dei processi, che concorre all'efficienza sotto i diversi profili in precedenza indicati, è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla **qualità** dell'analisi complessiva.

La mappatura, che ha carattere strumentale per l'identificazione, la valutazione ed il trattamento dei rischi corruttivi, contiene :

- l'elenco dei macroprocessi e dei processi (Allegato 1)

- la **descrizione e rappresentazione dettagliata** di ciascun processo (Allegato 2), con la finalità di sintetizzare e rendere intellegibili le informazioni raccolte per ciascun processo, permettendo, anche con rinvio alle schede di PDO/Piano della performance, la descrizione del flusso e delle interrelazioni tra le varie attività, l'individuazione delle responsabilità e delle strutture organizzative che intervengono. Altri elementi per la descrizione del processo sono:

7. l'indicazione dell'origine del processo (input);
8. l'indicazione del risultato atteso (output);
9. le fasi
10. la sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato
11. i tempi
12. i vincoli
13. le risorse
14. le interrelazioni tra i processi.

Come in precedenza indicato, la mappatura **completa** dei **processi di governo** e dei **processi operativi** dell'ente è riportata nell'**Allegato 2** al presente Piano mentre nell'Allegato 1 e' riportata l'elenco dei Macroprocessi .



## PARTE SECONDA

### GESTIONE DEL RISCHIO

#### 5. INDIVIDUAZIONE DELLE ATTIVITA' A RISCHIO

**Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio"**

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti:

#### **Area di rischio**

- A) Acquisizione e progressione del personale
- B) Affidamento di lavori, servizi e forniture - Scelta del contraente e contratti pubblici
- C) Autorizzazione o concessione e provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- D) Concessione ed erogazione sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, vantaggi economici
- E) Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- F) Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- G) Incarichi e nomine
- H) Affari legali e contenzioso
- I) Smaltimento dei rifiuti
- L) Pianificazione urbanistica
- M) Controllo circolazione stradale
- N) Attività funebri e cimiteriali
- O) Accesso e Trasparenza
- P) Gestione dati e informazioni, e tutela della privacy
- Q) Progettazione
- R) Interventi di somma urgenza

S) Agenda Digitale, digitalizzazione e informatizzazione processi

T) Organismi di decentramento e di partecipazione - Aziende pubbliche e enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza

Tutte le aree di rischio

U) Società partecipate

V) Titoli abilitativi edilizi

Z) Amministratori

## 6. METODOLOGIA UTILIZZATA PER EFFETTUARE LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Come evidenziato nell'Aggiornamento 2015 al PNA, l'applicazione meccanica della metodologia suggerita dall'Allegato 5 del PNA ha dato, in molti casi, risultati inadeguati, portando ad una **sostanziale sottovalutazione del rischio**.

La metodologia utilizzata per l'analisi dei rischi di corruzione ai fini della stesura del piano triennale anticorruzione ha inteso, pertanto, scongiurare le criticità sopra evidenziate, basandosi su un **principio di prudenza e privilegiando un sistema di misurazione qualitativo**, piuttosto che quantitativo.

Il valore del rischio di un evento di corruzione è stato calcolato rilevando:

1) la **probabilità** che si verifichi uno specifico evento di corruzione, raccogliendo tutti gli elementi informativi sia di natura oggettiva (ad esempio, eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'amministrazione, notizie di stampa), che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; tale valutazione deve essere eseguita dal responsabile al meglio delle sue possibilità di raccolta di informazioni ed operando una conseguente, attenta valutazione di sintesi al fine di rappresentare la probabilità di accadimento dell'evento attraverso una scala crescente su 5 valori: molto bassa, bassa, media, alta, altissima;

2) l'**impatto** che, nel caso in cui l'evento di corruzione si presentasse, viene valutato calcolando le conseguenze:

a) sull'amministrazione in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc.;

b) sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione.

Anche l'impatto viene calcolato su di una scala crescente su 5 valori, al pari della probabilità (molto basso, basso, medio, alto, altissimo).

Il rischio per ciascuna tipologia di evento corruttivo (E) è stato quindi calcolato come prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

$$\text{Rischio (E)} = \text{Probabilità(E)} \times \text{Impatto(E)}.$$

Di seguito si rappresenta la matrice generale di calcolo del rischio:

IMPATTO \ PROBABILITA'	MOLTO BASSO	BASSO	MEDIO	ALTO	ALTISSIMO
ALTISSIMA	Molto Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
ALTA	Molto Alto	Molto Alto	Alto	Alto	Alto
MEDIA	Basso	Molto Alto	Molto Alto	Alto	Alto
BASSA	Alto	Basso	Molto Alto	Molto Alto	Alto
MOLTO BASSA	Alto	Alto	Basso	Molto Alto	Molto Alto

La metodologia appena descritta è stata applicata, ai fini della misurazione del rischio di corruzione, tanto all'analisi del contesto esterno dell'Ente, che all'analisi del contesto interno.

## 7.VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

### Indicazione eventi rischiosi

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi, di pertinenza dell'amministrazione, con l'obiettivo di considerare - in astratto - **tutti** i comportamenti a rischio che potrebbero potenzialmente manifestarsi all'interno dell'organizzazione e a cui potrebbero conseguire "abusi di potere" e/o situazioni di mala gestio. L'individuazione deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi e avere conseguenze sull'amministrazione. Questa fase è cruciale, perché un evento rischioso «non identificato in questa fase non viene considerato nelle analisi successive», compromettendo l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

Come indicato nel PNA 2015, per procedere all'identificazione degli eventi rischiosi è stato preso in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative (interne, es. procedimenti disciplinari, segnalazioni, report di uffici di controllo, incontri con i responsabili degli uffici e con il personale, oltre che naturalmente - laddove esistenti - le risultanze dell'analisi della mappatura dei procedimenti e dei processi; esterne, es. casi giudiziari e altri dati di contesto esterno).

A seguito dell'analisi organizzativa e gestionale dell'ente sono stati individuati i seguenti **possibili eventi rischiosi** che risultano espressamente indicati nell'allegato n. 2, nella parte relativa alla identificazione del rischio.

Si rinvia all'allegato 2 per la rassegna di tutti gli eventi rischiosi collegati ai macroprocessi e processi mappati.

### Analisi del rischio

L'analisi in esame consente di:

1. comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli (creando i presupposti per l'individuazione delle misure di prevenzione più idonee);
2. definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi.

Si rinvia all'allegato 2 per la rassegna di tutte le **categorie di eventi rischiosi** collegati ai macroprocessi e processi mappati, fermo restando, a titolo di esempio le seguenti principali cause, tenuto conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti - ma soprattutto efficacemente attuati - strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;