



Comune di Poggio a Caiano
(Prov. di Prato)

Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza
Triennio 2017-2019

PREMESSA

Cenni introduttivi ed elementi di analisi

Il Comune di Poggio a Caiano si estende per kmq 5,97 e confina con i Comuni di Prato, Signa, Carmignano e Campi Bisenzio.

Il Comune è costituito dal capoluogo e dalla frazione di Poggetto. Il numero dei residenti al 31 dicembre 2016 è pari a 10019 unità.

L'economia locale, pienamente integrata nell'area industriale di Prato, è contrassegnata, in primo luogo, dallo sviluppo dell'industria manifatturiera nei settori dell'abbigliamento e dei materiali da costruzione, con un notevole radicamento della piccola e media impresa. Anche il settore terziario ha fatto registrare una buona crescita, grazie alla diffusione delle attività creditizie, assicurative e in genere finanziarie, che si aggiungono ad una consistente rete di esercizi commerciali, all'ingrosso e al dettaglio. Permane la tradizionale produzione artigianale di oggetti in rafia e paglia. Il settore agricolo ha subito un naturale ridimensionamento, peraltro senza contraccolpi negativi sul piano dell'occupazione grazie al simultaneo incremento della popolazione attiva negli altri settori.

Per quanto concerne i servizi pubblici, senz'altro soddisfacente è la loro gestione in linea generale nei diversi settori. Una particolare menzione spetta, nel settore culturale, ad un immobile di grande pregio architettonico ed artistico, la villa medicea con annesso museo della "Natura Morta".

Analisi di contesto

Come sottolineato dall'aggiornamento 2015 al PNA, adottato dall'ANAC con determinazione n. 15 del 28/10/2015, l'analisi del contesto (esterno ed interno all'ente) costituisce la prima fase del processo di gestione del rischio quale strumento idoneo per venire in possesso delle "informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne".

Contesto esterno

La redazione del presente PTPCT tiene conto, secondo le indicazioni fornite dall'ANAC ai fini della predisposizione di piani contestualizzati, dei dati e delle informazioni contenuti nella relazione del Ministero dell'Interno al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata. Si assume qui come riferimento l'ultima relazione disponibile, comunicata dal Ministro dell'Interno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 14 gennaio 2016 e relativa all'anno 2014.

Da essa si ricavano le seguenti informazioni in ordine alle attività svolte dalle Forze dell'Ordine nella Provincia di Prato e nell'area contigua della Città Metropolitana di Firenze, considerate unitariamente sulla scorta della loro consolidata integrazione socio – culturale ed economica, in un contesto regionale in larga misura omogeneo.

Ciò che emerge, innanzitutto, è la conferma della presenza, nell'area suindicata, di organizzazioni criminali strutturate, alcune di origine locale, altre insediatesi dall'esterno in tempi diversi, con provenienza anche da paesi stranieri.

I settori maggiormente interessati dall'azione di queste organizzazioni sono: gli appalti pubblici, la

gestione di attività commerciali strumentali al riciclaggio di proventi illeciti, il gioco d'azzardo e le scommesse clandestine, la commercializzazione di capi d'abbigliamento contraffatti, i reati contro il patrimonio (furti in abitazioni, rapine ed altre azioni predatorie). Inoltre si segnala il traffico di sostanze stupefacenti, il favoreggiamento della immigrazione clandestina, lo sfruttamento della prostituzione; questi ultimi reati vedono la prevalenza della criminalità di origine straniera.

Di questi fenomeni, alcuni dei quali hanno un evidente rilievo dal punto di vista dell'esercizio delle competenze proprie dell'ente, si è tenuto debitamente conto nella predisposizione della sezione del presente piano relativa alla analisi e valutazione del rischio, ai fini della neutralizzazione di possibili conseguenze negative nella gestione delle attività amministrative.

Contesto interno

Per quanto attiene al contesto interno, partendo da alcuni elementi oggettivi ed incontrovertibili, si possono svolgere interessanti considerazioni sulla struttura organizzativa dell'ente. Dimensioni e caratteristiche di tale struttura sono desumibili dai seguenti dati rilevati alla data del 31/12/2016:

- dotazione organica: posti n. 43 ripartiti in maniera equilibrata tra le categorie comprese tra D1 e B1;
- organico effettivo: posti n. 40 di cui n. 36 a tempo indeterminato e n. 4 a tempo determinato;
- articolazione della struttura organizzativa in cinque settori funzionali:
 - Servizi Generali e di Comunicazione;
 - Servizi Finanziari e di Supporto;
 - Servizi Tecnici;
 - Servizi di Polizia Municipale;
 - Servizi Culturali e Turistici.

Ad essi occorre aggiungere il servizio di segreteria gestito mediante convenzione paritaria con il Comune limitrofo di Carmignano e temporaneamente retto con incarico part-time da un segretario in disponibilità.

Si rileva innanzitutto la insufficiente consistenza della struttura organizzativa dell'ente in rapporto alla popolazione residente (4 unità di personale ogni mille abitanti, di poco superiore alla metà della media nazionale che risulta pari a 7,44 unità di personale per mille abitanti), alle caratteristiche della sua struttura economica e della sua vita sociale e culturale, nonché al numero ed alla complessità dei servizi che esso gestisce direttamente o mediante appalto a soggetti esterni. Ciò risulta vero anche tenendo conto della circostanza che lo svolgimento di alcuni importanti servizi quali la raccolta dei rifiuti, il servizio idrico integrato, i servizi socio-sanitari, è assicurato mediante conferimento a società partecipate o ad enti pubblici.

Questo il quadro della situazione, reso ancor più difficile dagli adempimenti crescenti posti a carico dei comuni, secondo una tendenza ormai consolidata e non sempre condivisibile.

Questi elementi di debolezza dell'assetto organizzativo dell'ente richiedono, per quanto possibile, un intervento correttivo che, però, a sua volta, ha bisogno di tempo. Intanto, essi pesano sulla vita dell'ente e si riflettono negativamente sulla stessa prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dell'azione amministrativa in quanto sottraggono ad esse importanti risorse professionali e tecniche.

IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Capo I

PRINCIPI E FINALITA'

Le disposizioni contenute nel piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C), di seguito anche Piano, sono diretta emanazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, in primis del principio di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa sancito dall'articolo 97 della Costituzione, nonché delle norme giuridiche e regolamentari che, a livello nazionale, locale, comunitario e internazionale, incidono sulle attività oggetto del Piano.

Esse devono essere applicate nel Comune di Poggio a Caiano, quale Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 1, c. 2, D.Lgs 30/03/2001 n. 165.

Come più ampiamente si dirà nel successivo Tit. Il capo I a proposito di trasparenza dell'azione amministrativa, a partire dall'anno in corso, sulla scorta delle nuove disposizioni introdotte nella legge 190/2012 e della relativa interpretazione fornita dall'ANAC nel P.N.A 2016, il piano triennale di prevenzione della corruzione ed il programma triennale della trasparenza e della integrità devono essere obbligatoriamente elaborati in modo organico ed unitario.

Art. 1 - Obiettivi del Piano

1. Il Piano è finalizzato a:

- a) prevenire la corruzione e l'illegalità attraverso una valutazione del livello di esposizione degli uffici del Comune al rischio di corruzione.
- b) individuare gli interventi organizzativi conseguenti, volti a prevenire il rischio di corruzione con particolare riguardo ai settori più esposti.
- c) assicurare la puntuale applicazione delle norme sulla trasparenza dell'azione amministrativa nella loro interezza, nella consapevolezza che la stessa trasparenza costituisce misura fondamentale per la prevenzione della corruzione;
- d) assicurare la puntuale applicazione delle norme sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, di cui al D.Lgs 8/04/2013 n. 39.
- e) assicurare la puntuale applicazione:
 - e.1) delle norme sull'autorizzazione preventiva obbligatoria della amministrazione di appartenenza per gli incarichi retribuiti ai dipendenti pubblici, di cui all'art. 53 comma 7 e seguenti del D.Lgs 165/2001.
 - e.2) dell'obbligo di astensione dei dipendenti pubblici dallo svolgimento dei compiti d'ufficio, per conflitto di interesse, anche solo potenziale, nei casi di cui all'art. 6-bis della legge 241/90;
 - e.3) dell'obbligo di astensione dallo svolgimento, in qualsiasi forma, da parte dei dipendenti, di attività lavorativa o professionale, nei casi di cui all'art. 53 comma 16-ter del D.Lgs 165/2001.
 - e.4) del divieto di partecipazione dei dipendenti pubblici a commissioni di concorso o di gara, nonché del divieto di assegnazione degli stessi dipendenti a particolari uffici, nei casi di cui all'art. 35-bis del D.Lgs 165/2001;

e.5) delle norme del codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con D.P.R 16/04/2013 n. 62 e del conseguente codice interno approvato con deliberazione di C.C n. 7 del 9/04/2013;

f) curare, attraverso idonee procedure, la formazione dei dipendenti chiamati a operare nelle aree a rischio di corruzione, garantendone l'idoneità morale e la capacità tecnico-operativa;

g) adottare misure sostitutive della rotazione del personale, stante l'impossibilità di dar corso alla suddetta rotazione per le ragioni che saranno più avanti esplicitate, in conformità a quanto previsto dal P.N.A 2016 adottato con delibera ANAC n. 831 del 3/08/2016.

Capo II

ORGANI – COMPITI - RESPONSABILITA'

Art. 2 - Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Ai sensi dell'art. 1 comma 7 della legge 190/2012, come sostituito dall'art. 41 lett. f del D.Lgs 97/2016, l'organo di indirizzo – la Giunta Comunale nel caso dei Comuni – individua un responsabile unico della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è, per effetto di nomina sindacale, l'attuale segretario comunale supplente dr. Pietro Paolo Buonocore.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in applicazione di precise disposizioni della legge 190/2012 e delle direttive contenute nel P.N.A:

a) effettuati gli adempimenti propedeutici, elabora il piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, secondo gli indirizzi strategici definiti dalla Giunta Comunale, quale organo di indirizzo, e lo propone all'approvazione ed adozione della stessa Giunta entro il 31 gennaio di ciascun anno, curandone la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente.

b) Provvede entro lo stesso termine a definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, facendosi carico successivamente dell'individuazione di tali dipendenti, sentiti i funzionari responsabili degli stessi settori.

c) Vigila sulle misure contenute nel Piano, verificandone l'efficace attuazione e l'idoneità.

In relazione a quest'ultima attività:

- segnala alla Giunta, quale organo di indirizzo, e all'organismo indipendente di valutazione (OIV) eventuali disfunzioni in vista dell'adozione di provvedimenti correttivi su sua proposta;

- segnala agli uffici preposti ai procedimenti disciplinari i nominativi dei dipendenti che non assolvano correttamente i loro obblighi;

- propone altresì la modifica dei contenuti del Piano quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

- provvede alla verifica dell'effettiva applicazione delle misure sostitutive della rotazione del personale nei ruoli afferenti alle aree a rischio di corruzione, di cui al seguente art. 9 comma 2 lett.re a) – b) – c).

- trasmette, entro il 15 dicembre di ogni anno, all'OIV e alla Giunta una relazione sui risultati dell'attività svolta, pubblicandola nel sito web dell'Amministrazione. Ogniqualevolta la Giunta lo richieda, o quando egli lo ritenga opportuno, riferisce sulla stessa attività.

d) L'art. 1 comma 7 della legge 190/2012, come sostituito dall'art. 41 del D.Lgs 97/2016, prevede, tra l'altro, che l'organo di indirizzo metta in atto "le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività." Alla stregua di tale disposizione si stabilisce che il RPCT, quando lo ritenga necessario, si avvalga della collaborazione di un istruttore dipendente del Settore "Servizi Generali e di Comunicazione" dotato di idoneo profilo professionale.

Secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge 190/2012, in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato (art. 1 c. 12) o in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano (art. 1 c. 14) il RPCT risponde direttamente ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs 165/2001.

Ai sensi del comma 13 dello stesso art. 1 legge 190/2012, la sanzione a carico del R.P.C.T non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

Sul RPCT gravano le responsabilità previste e disciplinate dall'art. 1 commi 12 e 14 della legge 190/2012 in caso di

Art. 3 - I Referenti del Piano

I Referenti dell'attività attuativa del Piano sono individuati nei Responsabili dei Settori in cui è articolata la struttura organizzativa dell'ente.

In via generale I Referenti collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, nella redazione del Piano e nella sua applicazione, facendolo osservare da tutti i dipendenti operanti all'interno dei settori cui sono preposti.

Nell'ambito di tale collaborazione, essi, oltre a fornire, per i fini di cui innanzi, ogni informazione utile sull'attività d'ufficio e sull'intera struttura organizzativa, formulano specifiche proposte finalizzate a migliorare il Piano e ad accrescerne l'efficacia; monitorano le attività facenti capo alle aree a rischio di corruzione, segnalando al Responsabile della prevenzione della corruzione ogni situazione che presenti elementi di possibile anomalia; assicurano l'osservanza degli obblighi del Codice di comportamento e degli altri obblighi specifici gravanti sui dipendenti pubblici come indicati alle lett.re f) e g) dell'art. 1 che precede, esercitando le loro dirette competenze nonché segnalando al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ogni fattispecie che, per le sue caratteristiche, richieda una valutazione approfondita ai fini del rispetto degli obblighi testé menzionati; assicurano la piena tracciabilità dei procedimenti amministrativi, specie se discrezionali, rimessi alla loro competenza; assicurano leale collaborazione nell'attività di controllo interno su atti e procedimenti di cui alle lett.re i) ed i.1) dell'art. 1 che precede; concorrono a garantire il pieno rispetto, in materia di trasparenza amministrativa, della normativa, di cui al D.Lgs 14/03/2013 n. 33, sulla pubblicazione

obbligatoria di dati e documenti amministrativi, nonché sull'accesso civico e sull'accesso civico generalizzato.

Art. 4 I dipendenti dell'ente

Tutti i dipendenti osservano le disposizioni del Piano ed in particolare, in ottemperanza allo stesso, partecipano all'attività di formazione; concorrono all'applicazione delle misure sostitutive della rotazione nelle aree a rischio di corruzione; rispettano il Codice interno di comportamento e gli altri obblighi specifici gravanti sui dipendenti pubblici, come indicati alle lett.re f) e g) dell'art. 1 che precede, segnalando, tra l'altro, casi di personale conflitto di interessi, anche solo potenziale, ai sensi della normativa generale e di ogni altra vigente disposizione attuativa interna; segnalano ogni illecito che costituisca (ed ogni comportamento che possa condurre alla) violazione del Piano e della normativa di riferimento, direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Al riguardo, a garanzia della riservatezza delle informazioni e della tutela del dipendente che effettua la segnalazione, sono ritenute più opportune modalità informali di comunicazione.

La violazione, da parte dei dipendenti dell'ente delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012.

Art. 5 – L'Organismo indipendente di valutazione

L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Esso verifica i contenuti della Relazione sull'attività svolta in attuazione del Piano in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'OIV ha facoltà di chiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento del controllo ed effettuare audizioni di dipendenti. L'OIV, infine, riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Art. 6 – Soggetti esterni all'Amministrazione

In vista degli aggiornamenti periodici del presente Piano, in applicazione delle previsioni contenute nel primo P.N.A, approvato con determinazione ANAC n. 72 del 11 settembre 2013, e successivamente confermate, si provvederà a consultare i soggetti esterni all'Amministrazione (cittadini, associazioni ed altri organismi collettivi portatori di interessi diffusi), mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente di idoneo avviso, affinché presentino suggerimenti e proposte utili alla elaborazione degli stessi aggiornamenti.

Capo III

LA GESTIONE DEL RISCHIO - METODOLOGIA

Art. 6 - Aree a rischio di corruzione

Secondo il primo piano nazionale anticorruzione (P.N.A), adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato con delibera ANAC (ex CIVIT) n. 72 dell'11/09/2013, costituiscono "aree obbligatorie" a rischio di corruzione, ai sensi dell'art. 1 comma 16 della legge 190/2012, i procedimenti afferenti a:

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

Ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 15 e 16 dell'art. 1 della legge 190/2012, le amministrazioni pubbliche, con riferimento ai suddetti procedimenti, assicurano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ex art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

L'ANAC, con la determinazione di aggiornamento del P.N.A 28/10/2015 n. 12, ha esplicitamente attribuito alla gestione delle aree a rischio di corruzione un ruolo strategico, prescrivendo che alle "aree obbligatorie" di cui sopra siano aggiunte, con la stessa valenza, ulteriori aree di rischio, denominate "aree generali", di seguito riportate:

- e) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- f) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- g) incarichi e nomine
- h) affari legali e contenzioso

La prefata determinazione ANAC, puntualmente confermata dall'attuale P.N.A adottato dall'ANAC con delibera n. 831 del 3/08/2016, ha infine formulato un'ulteriore prescrizione consistente nell'obbligo di individuare, in aggiunta alle aree obbligatorie e generali di cui innanzi, le "aree specifiche" di rischio, in relazione alla tipologia di ciascuna amministrazione.

Conseguentemente si individuano come aree specifiche di rischio, nel senso testé specificato:

- i) procedimenti con effetti restrittivi della sfera giuridica del destinatario;
- l) procedimenti rientranti nell'area della pianificazione urbanistica.

Art. 7 – Mappatura dei rischi

Per ciascuna delle aree di rischio si pone in primo luogo il problema di analizzare il rischio presente nelle attività e nei processi amministrativi dell'ente, valutandone e classificandone il livello.

La gestione del rischio di corruzione è parte integrante del processo decisionale e deve concretizzarsi in specifici obiettivi organizzativi dell'Amministrazione; inoltre essa si realizza attraverso l'integrazione con gli altri processi di programmazione e gestione, tra cui il piano della performance, e con il sistema dei controlli interni.

L'autoanalisi organizzativa condotta mediante la mappatura generalizzata dei processi interni è il modo razionale di individuare e rappresentare tutte le attività dell'Ente. La mappatura è attività strumentale ai fini della puntuale identificazione, della valutazione, classificazione e trattamento dei rischi corruttivi. La classificazione del rischio, applicando con opportuni adattamenti la metodologia di cui all'allegato n. 5 del P.N.A 2013, si basa, da un lato, sulla stima della probabilità del rischio (che tiene conto innanzitutto del grado di discrezionalità e di complessità del processo), dall'altro, si basa sulla stima dell'impatto di eventuali eventi corruttivi, in termini di impatto economico, organizzativo e reputazionale.

La mappatura dei processi è stata avviata ma, per le obiettive difficoltà organizzative e per il livello quali-quantitativo degli obiettivi perseguiti, non è possibile stabilire fin d'ora una data certa per il suo compimento, fermo restando che essa, come stabilito dalla Determinazione ANAC 12/2015, deve obbligatoriamente concludersi entro il 31/12/2017.

Art. 8 - Le misure per la prevenzione della corruzione

1. Ai sensi dell'art.1, c. 9, della legge 190/2012, così come modificato dall'art. 41 del D.Lgs 25/05/2016 n. 97, sono individuate le seguenti misure di prevenzione della corruzione, alcune comuni e obbligatorie per tutti i settori interni, altre specifiche di singoli settori:

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

- 1) rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- 2) predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- 3) rispettare il divieto di aggravio del procedimento;

b) nella redazione degli atti, con particolare riguardo ai casi contrassegnati da ampia discrezionalità amministrativa e/o tecnica, curare con particolare attenzione la motivazione, nel rispetto dei criteri e delle modalità stabiliti dall'art. 3 - commi 1 e 3 della legge 7/08/1990, n. 241; l'onere di motivazione è tanto più rilevante quanto più è ampio il margine di discrezionalità;

c) nella redazione degli atti attenersi alle regole della semplicità e della chiarezza espositiva, al fine di garantirne univocità di significato e comprensibilità;

d) attestare, nella redazione degli atti, che non ricorrono condizioni tali da non consentire lo svolgimento dei compiti d'ufficio per conflitto di interesse, anche solo potenziale, ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90;

e) ai sensi dell'art. 5 comma 3 della legge 241/90, ai soggetti destinatari del provvedimento finale ed a quelli che per legge debbono intervenire nel procedimento, comunicare il nominativo del responsabile del procedimento stesso, con indicazione dell'unità organizzativa cui fa capo e dell'indirizzo di posta elettronica da utilizzare per eventuali comunicazioni;

f) per ciascun tipo di procedimento, in applicazione dell'art. 2 comma 9-bis della legge 241/90, pubblicare sul sito internet dell'ente il nominativo del soggetto al quale è attribuito il potere sostitutivo in caso d'inerzia del responsabile del procedimento e della unità organizzativa cui appartiene, al quale può rivolgersi il privato interessato per la conclusione del procedimento con le modalità di cui allo stesso art. 2 comma 9-ter;

g) nell'attività contrattuale finalizzata all'acquisizione di lavori, servizi e forniture:

1) rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale di cui al vigente codice dei contratti – D.Lgs 18/04/2016 n. 50;

2) far ricorso all'affidamento diretto, ai sensi dell'art. 36 comma 2 del D.Lgs 50/2016, mediante congrua motivazione, solo in presenza di condizioni e circostanze oggettive che escludano o facciano apparire non conveniente l'applicazione di procedure contrassegnate dalla acquisizione e comparazione di offerte diverse;

3) verificare la congruità dei prezzi di beni e servizi acquistati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione;

4) assicurare, per quanto possibile, la più ampia rotazione, tra le imprese operanti sul mercato in riferimento alle procedure di affidamento in economia;

5) verificare rigorosamente la congruità dei prezzi di acquisto o cessione di beni immobili, e di costituzione o cessione di diritti reali minori;

6) inserire nei contratti e in generale negli atti di affidamento di lavori, servizi e forniture, opportune disposizioni atte a garantire il rispetto, da parte degli affidatari, degli obblighi attinenti al divieto, riguardante i dipendenti pubblici, di svolgere, in qualsiasi forma, attività lavorativa o professionale, nei casi di cui all'art. 53 comma 16-ter del D.Lgs 165/2001;

h) nei procedimenti tesi all'erogazione di contributi o altri benefici economici, all'ammissione ai servizi, all'assegnazione di alloggi, predeterminare, possibilmente mediante una regolamentazione a carattere generale, i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;

i) conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni solo previa rigorosa verifica della mancanza di idonee professionalità interne, producendo la relativa attestazione;

l) assicurare la più ampia rotazione possibile tra i professionisti negli affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;

m) nell'attribuzione di incentivi economici e incarichi al personale dipendente operare mediante l'utilizzo di procedure valutative rigorose e trasparenti;

n) nell'individuazione dei componenti delle commissioni di concorso e di gara, acquisire, all'atto dell'insediamento, la dichiarazione relativa all'insussistenza di condizioni di incompatibilità, per legami di parentela o di affinità o per motivi di lavoro o professionali, con i partecipanti alla gara o al concorso;

- o) acquisire le necessarie dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconferibilità ed incompatibilità di cui al D.Lgs 39/2013, in riferimento agli incarichi di responsabilità apicale nella struttura organizzativa interna;
- p) inserire nei contratti di lavoro subordinato opportune clausole concernenti l'obbligo di astenersi dallo svolgimento, in qualsiasi forma, di attività lavorativa o professionale, nei casi di cui al citato art. 53 comma 16-ter D.Lgs 165/2001.
- q) vigilare sul rispetto degli obblighi in capo ai dipendenti derivanti dal codice interno di comportamento e da altre disposizioni normative generali di cui alle lett.re e.1, e.2, e.4 dell'art. 1 – “Finalità ed obiettivi” - del presente Piano.
- r) assicurare, con regolarità e rigore, l'esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti, così come previsto e disciplinato dal regolamento comunale in materia di controlli interni, integrando l'attività di controllo di cui innanzi con un controllo di legittimità a campione sui relativi procedimenti, con applicazione di un metodo di selezione casuale degli stessi procedimenti o a seguito di segnalazioni al RPCT;
- s) nella gestione dei procedimenti amministrativi che comportano l'intervento di soggetti esterni, agevolare, andando anche oltre gli obblighi di legge, l'esercizio dei diritti di questi soggetti mediante la pubblicazione sul sito internet del Comune, ed eventualmente con altri mezzi, di tutti i documenti e le informazioni utili allo scopo;
- t) assumere ciascuno degli obiettivi attinenti alla trasparenza dell'attività amministrativa, come specificati all'art. 11 del presente Piano, come misure di prevenzione della corruzione;
- u) assicurare l'utilizzo della procedura che consente a qualsiasi dipendente di segnalare al RPCT fatti corruttivi o comportamenti che ne costituiscano indizio, a mezzo e-mail o mediante colloquio diretto, garantendo riservatezza assoluta.

Art. 9 – Altre misure di prevenzione - Formazione del personale - Rotazione del personale - Tutela del whistleblower

1. In ordine alla formazione del personale si assume, naturalmente, come obiettivo di fondo la cura della formazione dei dipendenti, ad iniziare dai funzionari apicali, chiamati a operare nelle aree a rischio di corruzione, garantendone l'idoneità morale e la capacità tecnico – operativa. A tal fine, considerata la limitata disponibilità di risorse derivante dai vincoli imposti dalla attuale legislazione in materia di finanza locale, si privilegeranno percorsi formativi fondati su rapporti di collaborazione con enti locali limitrofi, in primo luogo con il Comune Prato, e con l'ANCI, consentendo questi percorsi di ridurre senz'altro i costi con piena garanzia di risultato sotto il profilo qualitativo.

2. Per quanto attiene alla rotazione del personale, vi è da dire che, a causa delle modeste dimensioni dell'ente e dei connessi limiti oggettivi della dotazione organica e dell'organico, non è di fatto praticabile la rotazione del personale come misura interna ai singoli settori della struttura organizzativa dell'ente o come misura intersettoriale. Non lo è oggi come non lo sarà in futuro, almeno nel breve e nel medio termine. Ciò vale in egual misura per i ruoli apicali e per i ruoli gestionali subordinati che concorrono alla gestione dei procedimenti amministrativi.

Resta da verificare la possibilità di applicare tale misura in un futuro più lontano, mediante specifica regolamentazione, sulla scorta di un organico percorso formativo a carattere generale, che vada oltre dunque i confini dell'anticorruzione e della trasparenza (ipotesi, quest'ultima, presa in considerazione nel P.N.A 2016 di cui alla delibera ANAC n. 831 del 3/08/2016).

2a) Al tempo stesso, sulla scorta dei suggerimenti formulati nel P.N.A al fine di individuare soluzioni alternative alla rotazione per i casi in cui quest'ultima non sia applicabile, si dispone, compatibilmente con le esigenze di buona amministrazione e quindi di corretto funzionamento di ciascun servizio e di ciascun settore, l'applicazione obbligatoria parte del funzionario responsabile del servizio, della regola della assegnazione di compiti istruttori e simili ai dipendenti addetti a ruoli gestionali subordinati nelle aree di rischio di ciascun settore, con attribuzione agli stessi del ruolo di responsabile del procedimento. In caso di procedimenti a carattere complesso, oltre ai responsabili di tali procedimenti, potranno essere nominati anche responsabili degli atti endoprocedimentali. In tal modo per ogni provvedimento saranno coinvolti almeno due soggetti, il responsabile del procedimento e il responsabile del servizio e del Settore.

2b) Per i casi in cui non si ritenga possibile o opportuno procedere nel senso suindicato, si dispone l'applicazione del principio della condivisione gestionale delle diverse fasi del procedimento in virtù del quale il dipendente incaricato dell'istruttoria, qualunque sia il suo ruolo, dovrà essere affiancato e coadiuvato da altro dipendente qualificato, ai fini di una valutazione congiunta almeno degli aspetti più rilevanti dell'istruttoria medesima, fermo restando il carattere di unitarietà ed indivisibilità della responsabilità connessa agli atti del procedimento.

2c) Considerato che le misure di prevenzione di cui alle lett.re h.1 e h.2 non sono tra loro incompatibili, si prevede anche la possibilità di integrare, con gli opportuni adattamenti alle situazioni concrete, le due misure, compatibilmente con le esigenze di buona amministrazione e quindi di corretto funzionamento di ciascun servizio e di ciascun settore.

3) In relazione al disposto dell'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 51 della legge 190/2012, fatti salvi i casi di responsabilità penale o civile a titolo di calunnia o diffamazione, il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione, diretta o indiretta, o di essere stato sottoposto ad un procedimento disciplinare per aver effettuato una segnalazione di illecito, ha facoltà di denunciare prontamente l'accaduto al RPCT al suo indirizzo di posta elettronica al fine di ricevere adeguata tutela, ferma restando la sua piena facoltà di agire in giudizio, in qualsiasi momento, per la tutela dei propri diritti. In caso di presunta discriminazione nei confronti del dipendente che ha segnalato un illecito, il RPCT, avviando un procedimento formale, valuterà in maniera approfondita, con tutti i mezzi a sua disposizione, le informazioni ricevute, ponendo in essere, nel caso ritenga che abbiano fondamento, gli interventi più opportuni in relazione ai fatti. In caso contrario chiuderà il caso con atto formale congruamente motivato di cui darà notizia al dipendente denunciante. Il RPCT segnalerà formalmente la presunta discriminazione al funzionario titolare di posizione organizzativa sovraordinato al dipendente che l'ha posta in essere, trasmettendo tutti gli elementi acquisiti e le sue valutazioni, affinché il suddetto funzionario esamini, a sua volta, tempestivamente i fatti adottando, nel caso ritenga che la discriminazione sussista, i provvedimenti idonei ad annullare la misura discriminatoria ed i suoi effetti negativi, nonché a ripristinare la

situazione antecedente ad essa, segnalando formalmente l'accaduto all'ufficio procedimenti disciplinari (U.P.D) per quanto di competenza di quest'ultimo. In ogni caso il predetto funzionario dovrà concludere il procedimento con un atto formale congruamente motivato di cui darà notizia al RPCT.

In caso di procedimento disciplinare in corso o di sanzione disciplinare già applicata nei confronti del dipendente che ha segnalato un illecito, analogamente a quanto sopra, il RPCT, effettuati gli adempimenti di competenza, qualora ritenga che la denuncia abbia un fondamento, trasmetterà formalmente tutti gli elementi acquisiti e le sue valutazioni all'U.P.D. perché ne tenga debitamente conto, nell'esercizio delle sue competenze, nei confronti del dipendente sottoposto a procedimento disciplinare in corso o già definito. Qualora l'U.P.D condivida il giudizio del RPCT sui fatti denunciati è obbligato ad agire nei confronti di chi ha attivato l'ingiusto procedimento disciplinare a carico del dipendente che ha segnalato l'illecito.

Titolo II

IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'

Capo I

PRINCIPI E FINALITA'

Il principio di trasparenza, sulla scorta di disposizioni convergenti recate dall'art. 1 c. 3 del D.Lgs 33/2013 e dall'art. 1 c. 15 della L. 190/2012, costituisce livello essenziale delle prestazioni ex art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione quale strumento fondamentale di controllo e di partecipazione dei cittadini alla attività politica, amministrativa e sociale a livello nazionale e locale.

In quanto tale la trasparenza, intesa come sistema delle norme e degli strumenti che ne regolano l'applicazione, incarna anche una misura fondamentale di prevenzione della corruzione.

Ai sensi dell'art. 1 comma 8 della legge 190/2012, come sostituito dall'art. 41 comma 1 lett. g del D.Lgs 97/2016, l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici anche in materia di trasparenza e tali obiettivi sono parte integrante dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione. Conseguentemente, Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.), di seguito anche Programma, va inserito organicamente, come afferma la stessa ANAC nel P.N.A 2016, nel Piano triennale di prevenzione della corruzione come sua sezione, e gli obiettivi della trasparenza devono diventare obiettivi propri del piano della performance, sia a livello di struttura organizzativa che di singoli funzionari responsabili di servizi e dei corrispondenti settori.

Art. 10 – Organi – compiti - responsabilità

Alla stregua di quanto sopra esposto in ordine alla stretta connessione esistente tra attività di prevenzione della corruzione e attività di promozione e tutela della trasparenza dell'azione amministrativa, si richiama qui quanto evidenziato al titolo I capo II artt. 2, 3, 4, 5, 6, in riferimento

alle funzioni, ai compiti specifici ed alle responsabilità dei soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di formazione ed attuazione del piano di prevenzione della corruzione.

Vanno inoltre tenuti presenti compiti e responsabilità stabiliti espressamente, in riferimento alla sola trasparenza amministrativa dal D.Lgs 33/2013, così come modificato dal D.Lgs 97/2016 e da altre disposizioni legislative.

In particolare si richiamano qui:

- l'obbligo sancito dall'art. 10 c. 1 del D.Lg 33/2013 rivisitato di indicare, in apposita sezione del PTPCT, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.
- l'obbligo in capo all'OIV, stabilito dall'art. 14 c. 4 lett. a del D.Lgs 27/10/2009 n. 50, di monitorare il funzionamento dei procedimenti attinenti alla trasparenza nell'ambito di una più ampia attività di controllo, che riguarda anche il sistema della valutazione e dei controlli interni, culminante in una relazione annuale volta a dare un giudizio complessivo. Ad esso si aggiunge l'obbligo, di cui alla successiva lett. b, di segnalare eventuali criticità agli organo di governo, alla Corte dei Conti ed all'ANAC.

Art. 11 - Adeguamento al quadro normativo ex D.Lgs 97/2016 - Obiettivi

Il presente P.T.T.I. è stato elaborato alla luce delle modifiche apportate dal D.Lgs 25/05/2016 n. 97 al testo base in materia di trasparenza dell'azione amministrativa, cioè al D.Lgs 14/03/2013 n. 33.

Seguendo le linee tracciate dall'ANAC nel P.N.A 2016, ed evidenziando le innovazioni più significative dal punto di vista degli enti locali, si può affermare, per quanto attiene alla pubblicazione obbligatoria di documenti, informazioni e dati, che il D.Lgs 33/2013 rivisitato, dopo aver riprogettato all'art. 2-bis l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicazione e delle altre misure in materia di trasparenza, ha, da un lato, individuato nuovi strumenti e modalità di pubblicazione obbligatoria on line di documenti, informazioni e dati, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti destinatari delle sue disposizioni; dall'altro lato, ha introdotto "l'accesso civico generalizzato" che rappresenta, senza alcun dubbio, la novità più rilevante.

Al riguardo si può dire che l'obiettivo fondamentale del legislatore si identifica con la razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione mediante la concentrazione di documenti, informazioni e dati, e la conseguente riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche.

Questo obiettivo viene perseguito attraverso tre misure di semplificazione che sono contenute nell'art. 3, commi 1-bis e 1-ter, e nell'art. 9-bis del D.Lgs 33/2013.

Sinteticamente, si evidenzia quanto segue:

- a) Il comma 1-bis art. 3 attribuisce all'ANAC la facoltà di stabilire per quali dati, informazioni e documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria è possibile sostituire la pubblicazione integrale con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione.
- b) Il comma 1-ter art. 3 attribuisce all'ANAC la facoltà di precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione a natura, dimensione e tipo di attività svolta dai soggetti obbligati, prevedendo modalità semplificate per alcuni di tali soggetti tra cui i Comuni con meno di 15.000 abitanti.

c) l'art. 9-bis dispone che qualora i dati, le informazioni e i documenti che le amministrazioni e gli enti sono tenuti a pubblicare ai sensi del D.Lgs. 33/2013 corrispondano a quelli presenti nelle banche dati di cui all'allegato B dello stesso D.Lgs. 33/2013, gli obblighi di pubblicazione si intendono assolti (trattasi di una facoltà non di un obbligo) mediante la trasmissione dei medesimi dati, informazioni e documenti, da parte di chi li detiene, all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati, con simultaneo inserimento nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del soggetto obbligato alla pubblicazione di un semplice collegamento ipertestuale alla predetta banca dati.

Per quanto riguarda le prime due misure di semplificazione, vi è da dire che al momento non sono applicabili in quanto l'ANAC non ha ancora adottato i provvedimenti di competenza, propedeutici a tale applicazione. Si esprime l'auspicio che ciò avvenga al più presto.

In ordine alla terza misura suindicata, che è rimessa all'autonoma determinazione dell'ente, si è già provveduto alla creazione ed attivazione di tre banche dati per la pubblicazione in forma aggregata di dati specifici attinenti agli incarichi, alla concessioni di contributi e sovvenzioni, ed agli atti riguardanti le procedure di gara per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture. Al momento, in relazione alla dimensione dell'ente, non si ritiene conveniente dar corso ad altre pubblicazioni a mezzo banche dati.

Per quanto attiene alla parte del D.Lgs 33/2013 contenente norme che individuano documenti, informazioni e dati da pubblicare obbligatoriamente sul sito istituzionale, si può rilevare che anch'essa ha subito modifiche significative, con effetti, in alcuni casi, di incremento, in altri di riduzione delle stesse pubblicazioni obbligatorie. Nell'insieme si può dire che ne è scaturita una contrazione dell'area delle suddette pubblicazioni obbligatorie.

L'adeguamento a queste modifiche è stato portato a compimento entro i termini fissati dal D.Lgs 33/2013 rivisitato.

Come già sottolineato, l'innovazione più rilevante, tra le tante recate dal D.Lgs 33/2013 rivisitato, consiste senz'altro nella introduzione del cosiddetto accesso civico generalizzato, di cui all'art. 5 comma 2, che si configura come diritto di "chiunque" di accedere ai documenti, informazioni e dati detenuti dalla pubblica amministrazione, senza necessità di alcuna qualificazione giuridica particolare e di alcuna motivazione, nel rispetto soltanto dei casi di esclusione e delle limitazioni stabiliti dal decreto in argomento o da altre leggi. Tale nuovo accesso civico, unitamente a quello preesistente, egualmente introdotto dal D.Lgs 33/2013, costituisce una importante misura di prevenzione della corruzione, oltre che fondamentale strumento di partecipazione e controllo sulla vita politica ed amministrativa da parte dei cittadini. Di recente sull'argomento è stata diramata ai funzionari responsabili, da parte del RPCT, una nota esplicativa per favorire una corretta applicazione dell'istituto sopra descritto. Presto saranno inserite sul sito istituzionale informazioni e modulistica utili al fine di agevolare la fruizione del nuovo diritto. Ferma restando la sua piena ed autonoma godibilità, resta da adottare una puntuale regolamentazione su di esso, soprattutto al fine di definire esattamente i casi di divieto e di limitazione all'accesso.

Del rapporto di stretta integrazione e coordinamento tra trasparenza e prevenzione della corruzione, nonché tra trasparenza e documenti di programmazione strategico gestionale si è in parte già detto; resta da aggiungere che, in base all'art. 10 c. 3 del D.Lgs 33/2013 rivisitato, "la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella

definizione di obiettivi organizzativi ed individuali". A questa norma si ricollegano anche quelle che danno facoltà alle amministrazioni di effettuare pubblicazioni ulteriori rispetto a quelle obbligatorie (art. 7-bis c. 3 D.Lgs 33/2013 e art. 1 c. 9 legge 190/2012).

Queste disposizioni, in qualche misura, trovano già applicazione nell'azione amministrativa portata avanti dall'ente attraverso la diffusione di informazioni supplementari per gli utenti dei servizi da esso erogati, la promozione di incontri con cittadini singoli e associati interessati a determinate problematiche di rilievo sociale e culturale, i Consigli Comunali tenuti in forma di assemblee aperte alla partecipazione popolare.

Non si ritiene possibile, in questa fase, mettere in cantiere ulteriori iniziative significative su questo terreno in quanto esse sarebbero incompatibili con gli oneri che attualmente comporta la gestione del sistema della trasparenza e con i carichi di lavoro complessivi dei diversi settori.

Ad eccezione di una iniziativa che si ritiene di poter programmare con cadenza annuale: la "Giornata della Trasparenza e della Integrità dell'azione amministrativa, dedicata ai temi propri del settore ormai unico rappresentato dal binomio Trasparenza - Prevenzione della corruzione, trattati come problematiche di grande valore civile e sociale, prima ancora che giuridico, che investono dunque direttamente la collettività, sotto diversi profili. Una iniziativa aperta realmente al contributo di tutti (e per questo motivo da pubblicizzare in maniera adeguata), nel corso della quale, da un lato, si spiegherà, con linguaggio semplice e comprensibile, fuori di ogni tecnicismo, quali sono gli obblighi ricadenti sull'ente in tema di trasparenza ed anticorruzione e quali i corrispondenti diritti dei cittadini, quali sono i contenuti del sito istituzionale del Comune e le relative modalità di accesso e consultazione. Dall'altro si stimoleranno interventi per ottenere osservazioni, giudizi e proposte al fine di migliorare il funzionamento complessivo dei mezzi e delle procedure utilizzate per le finalità proprie del settore. Le proposte saranno valutate dagli organi di indirizzo politidalco – amministrativo, dal RPCT e da tutti gli altri operatori interni ai fini della elaborazione del piano triennale e, in generale, del miglior esercizio delle funzioni di competenza.

Altra importante novità, già segnalata, introdotta dal D.Lgs 33/2010 rivisitato, all'art. 10 c. 1, consiste nell'obbligo di indicare, in apposita sezione del Piano, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati. L'ANAC nel P.N.A 2016 dice che l'obbligo si può adempiere o indicando direttamente il nominativo del responsabile o i responsabili, oppure inserendo indicazioni precise, in ordine a profilo, categoria, mansioni, etc. del dipendente prescelto, tali da consentirne l'identificazione.

<<Per il Comune di Poggio a Caiano, premesso che l'attività di inserimento di dati, informazioni e documenti sul sito istituzionale è centralizzata mediante affidamento della stessa al settore Servizi Generali e di Comunicazione, si individuano come responsabili della trasmissione dei materiali da pubblicare al suddetto ufficio i funzionari responsabili dei singoli settori; nel contempo si individua come responsabile della pubblicazione, con qualsiasi modalità avvenga, il dipendente dott. Patrizio Gioffredi, istruttore amministrativo sotto la responsabilità del funzionario responsabile del settore.

Per completare il discorso degli adempimenti connessi alla pubblicazione obbligatoria e alla trasmissione di documenti, informazioni e dati detenuti dall'Amministrazione, si stabilisce che il monitoraggio in ordine alla corretta esecuzione del servizio avverrà con cadenza trimestrale e sarà

eseguito direttamente dal RPCT con l'ausilio tecnico, se necessario, del dipendente individuato come responsabile. Altre azioni mirate di monitoraggio potranno essere eseguite in qualsiasi momento, in circostanze e per motivi particolari, a discrezione del RPCT.