

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE AGGIORNAMENTO 2018 – 2020

I Piani di prevenzione della corruzione nell'Ente

Il piano 2014-2016 e i suoi aggiornamenti 2015-2017, 2016-2018 e 2017-2019, in coerenza con le disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 e nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), sono stati redatti tenendo conto dell'organizzazione di un comune di ridotte dimensioni che non può mettere in campo risorse umane e strumentali di organizzazioni più grandi e maggiormente esposte al rischio corruzione.

Il Responsabile Prevenzione Corruzione (RPC)/Segretario Comunale ha effettuato incontri informali con i responsabili nell'ambito di attività di supporto e assistenza giuridico amministrativa nonché è stata svolta la formazione in materia di prevenzione della corruzione al RPC stesso e ai Responsabili dei servizi. Attraverso la formazione si è cercato di chiarire che le azioni intraprese non sono finalizzate direttamente all'anticorruzione ma si parte dal contenimento di comportamenti a rischio di illegalità.

Già dall'anno 2014, tutti i dipendenti sono stati portati a conoscenza dei contenuti del Codice di comportamento, adottato con deliberazione di G.C. n° 60 del 14/12/2013.

Le misure del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità sono coordinate con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. Il rispetto degli obblighi di trasparenza, infatti, oltre che costituire livello essenziale delle prestazioni erogate, rappresenta uno strumento di diffusione ed affermazione della cultura del rispetto delle regole, nonché di prevenzione e di lotta ai fenomeni corruttivi. Gli obiettivi contenuti nel P.T.P.C sono stati formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'Ente definita nel Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO)/Piano delle Performance (PdP).

La funzione di controllo dell'effettiva attuazione delle azioni previste dalla normativa vigente da parte del RPC, è stata attuata:

- nell'ambito dei "controlli di regolarità amministrativa" previsti dal Regolamento sui controlli interni ;
- attraverso richiesta di certificazione di non essere stati condannati, anche con sentenza passata in giudicato, per reati previsti nel Capo I Titolo II del libro II° del c.p. per i commissari di gara e concorso;
- mediante comunicazione interessi finanziari e situazione patrimoniale da parte dei Responsabili.

I Responsabili, inoltre, hanno certificato l'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità previste dal d.lgs. n. 39/2013, provvedendo alla relativa pubblicazione.

Il Piano e i suoi aggiornamenti sono stati pubblicati in forma permanente sul sito internet istituzionale, all'interno della sezione denominata "Amministrazione Trasparente/Altri Contenuti - Corruzione/Piano di prevenzione della corruzione" ;

TITOLO I
IL PIANO TRIENNALE PREVENZIONE ALLA CORRUZIONE
AGGIORNAMENTO 2018-2020

1. Aggiornamento del Piano

In coerenza con il PNA e con le prescrizioni di cui all'art. 1 c. 8 della legge n. 190/2012 si è provveduto alla redazione del quarto aggiornamento del Piano, costruito anche per quest'anno come strumento in progress, nella consapevolezza che i processi di miglioramento di una organizzazione sono lunghi e complessi.

Gli obiettivi posti per il triennio 2018-2020, alla luce dell'esperienza maturata nei decorsi anni, sono realisticamente raggiungibili, tenuto conto del livello di attenzione posta da parte dell'organizzazione dell'Ente, al perseguimento di strategie mirate allo sviluppo di un contesto di prevenzione dei fenomeni di corruzione in un enti di ridotte dimensioni come questo.

Per quanto riguarda definizioni e metodologia si rimanda a quanto già riportato nel piano 2014-2016 e nei suoi aggiornamenti 2015-2017, 2016-2018 ma soprattutto al Piano 2017-2019 che è stato redatto sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (ANAC deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016) con particolare riferimento ai contenuti, ai soggetti coinvolti e alle misure di prevenzione di contrasto obbligatorie

Il PNA ANAC 2016 ha invitato gli enti pubblici ad approfondire solo "temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza".

Pertanto, occorre evidenziare che:

- rimane immutato il modello di gestione del rischio del PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015 (ANAC determina n. 12 del 28 ottobre 2015) in merito anche all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione 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;
- il decreto legislativo numero 97/2016 ha modificato sia la legge "anticorruzione" sia la quasi totalità del "decreto 33/2013 sulla trasparenza" e introdotto il "Freedom of Information Act" (Foia). Se nella versione originale il decreto 33/2013 poneva quale oggetto e fine la "trasparenza della PA", il "Foia" ha spostato il baricentro della normativa a favore del "cittadino" e del suo diritto di accesso civico. Come previsto nel PPCT 2017-2019 questa Amministrazione mediante apposito regolamento nell'anno 2017 ha disciplinato i criteri e le modalità organizzative per l'effettivo esercizio dei seguenti diritti previsti nel "Foia":
 - l'accesso civico che sancisce il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che l'ente abbia omessodi pubblicare pur avendone l'obbligo ai sensi del decreto trasparenza;
 - l'accesso generalizzato che comporta il diritto di chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni detenuti dall'ente, ulteriori rispetto a quelli sottoposti ad obbligo di pubblicazione, ad esclusione di quelli sottoposti al regime di riservatezza.
- il decreto legislativo 97/2016 ha definitivamente stabilito che il PNA costituisce "un atto di indirizzo" al quale i piani triennali di prevenzione della corruzione devono uniformarsi. Inoltre, è sempre con il d.lgs sopra citato che è stata eliminata la previsione di un apposito programma per la trasparenza sostituendolo con una "sezione" del PTPC.
- è stata aggiornata la disciplina relativa alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower) a seguito dell'approvazione della legge del 30/11/2017 n° 179 pubblicato nella G.U. del 14/12/2017 "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato". Si tratta di un primo intervento sulla disciplina pubblicistica del whistleblowing, con modifiche all'articolo 54-bis ("Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti") del Dlgs 165/2001.

L'aggiornamento del piano per il triennio 2018-2020 è stato redatto nell'ottica di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e stabilire interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio, nonché di creare un collegamento tra prevenzione della corruzione-trasparenza-performance per una più ampia gestione del «rischio istituzionale».

La predisposizione del piano è stata curata dal Responsabile della Prevenzione alla corruzione, con la collaborazione del NdV. La collaborazione con i Responsabili ha consentito la valutazione del rischio connesso ai vari processi e l'adozione di talune misure di mitigazione e contrasto dei fenomeni di corruzione.

1. Analisi del contesto

1.1. Contesto esterno

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

I dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro degli Interni alla Presidenza della Camera dei deputati il 4 gennaio 2017, con riferimento all'anno 2015, di cui si riporta stralcio in merito alla provincia di appartenenza, disponibile alla pagina web:

http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria.

PROVINCIA DI PAVIA

Nonostante la provincia pavese si connoti ancora per una florida situazione economica, la stessa non è risultata immune dagli effetti della crisi economica che ha investito l'intero territorio nazionale e che, in questa provincia, ha prodotto ripercussioni sia sul tessuto produttivo¹⁵² che in termini occupazionali¹⁵³, con la chiusura (o il ricorso alla cassa integrazione) di diverse attività imprenditoriali. Le attività investigative condotte negli ultimi anni hanno consentito di accertare l'influenza nell'area delle dinamiche criminali che interessano il milanese ed il monzese (tra cui estorsioni e traffici di droga) che la presenza della 'Ndrangheta (che si è già dimostrata in grado di incidere negativamente sull'area politica, amministrativa ed imprenditoriale di questa provincia), per la quale l'adiacenza al territorio del Capoluogo regionale costituisce motivo di forte attrattiva. Al riguardo è stata oramai definitivamente accertata, tra le numerose articolazioni di 'Ndrangheta stabilmente insistenti nel territorio lombardo, anche l'esistenza di una "locale" delineata strutturalmente a Pavia.

Nonostante questo territorio non appaia particolarmente avvezzo a favorire le infiltrazioni della criminalità organizzata, dunque, si ritiene che vi gravitino elementi vicini alla 'Ndrangheta, in particolare quella riferibile alle province reggina e catanzarese.

Sul territorio pavese, per altro verso, sono emersi episodi di malaffare (peculato) da parte di soggetti che hanno operato con incarichi dirigenziali in strutture pubbliche.

In aumento i casi di estorsione¹⁵⁴ censiti, che sembrano talora riconducibili anche all'operato di strutturate aggregazioni malavitose; tali condotte potrebbero trarre ulteriore alimento dalla presenza di situazioni di crisi aziendale o difficoltà di accesso al credito.

Nella provincia risiede stabilmente un discreto numero di stranieri¹⁵⁵, con più significative presenze di persone di nazionalità romena, albanese, marocchina, egiziana ed ucraina. Ciò nonostante, vengono segnalate sul territorio emergenti problematiche relativamente all'accoglienza di nuovi migranti.

In ordine alla criminalità di matrice straniera la provincia di Pavia manifesta l'operatività di singoli elementi e gruppi che si attivano nella consumazione di reati contro il patrimonio (specie i furti, talvolta ricettazioni, rapine o casi di estorsione) e contro la persona (lesioni e violenza sessuale), oppure concernenti gli stupefacenti o lo sfruttamento della prostituzione. Tra gli stranieri, particolare attenzione viene rivolta nei confronti di albanesi, nordafricani, sudamericani e romeni.

Il territorio pavese, sebbene in misura decisamente meno consistente rispetto all'adiacente città metropolitana meneghina, è pure caratterizzato da non trascurabili sequestri di stupefacenti. Nell'anno 2015¹⁵⁶ sono stati complessivamente intercettati in questa provincia oltre 182 kg. di droga¹⁵⁷ ed il traffico e spaccio di droga¹⁵⁸ fa rilevare diversi deferiti per associazione finalizzata al traffico ed una leggera prevalenza delle segnalazioni a carico di italiani, evidenziando in capo agli stranieri un concreto interessamento di marocchini e sudamericani, albanesi e talvolta romeni, che danno luogo a sodalizi multietnici, spesso partecipati da italiani. Attorno all'attività di spaccio, episodicamente, si rileva l'insorgere di conflittualità (tra italiani e stranieri) e collaterali gravi delitti.

In ordine ai traffici di droga vanno anche annotati frequenti contatti, da parte di soggetti operanti in questa provincia, con referenti all'estero (in Spagna, Olanda e Sudamerica) dei cartelli del narcotraffico.

La criminalità predatoria, maggiormente avvertita specie nelle aree provinciali più prossime al milanese, è un fenomeno che trova terreno fertile in un territorio vasto e con insediamenti abitativi in numerosi piccoli centri. La consumazione di delitti contro il patrimonio¹⁵⁹ fa registrare l'operatività¹⁶⁰ (anche con carattere associativo) sia da parte degli italiani che di stranieri (albanesi, romeni, egiziani), talora di soggetti nomadi¹⁶¹.

Ancora presenti nel 2015 le pratiche di sfruttamento della prostituzione (talvolta anche con vittime minorenni), cui in particolare gruppi criminali sia albanesi che romeni manifestano un concreto interessamento, anche

sinergico, e le cui attività appaiono allargate a contesti extraregionali, talora perfino connotandosi per transazionalità (sviluppando contestualmente anche interessi nel campo degli stupefacenti).

152 In cui si segnalano la filiera agro-alimentare e la relativa industria di trasformazione, nonché il settore calzaturiero e relativo indotto.

153 Con ricadute negative anche in termini di occupazione giovanile o attinenti agli sfratti abitativi.

154 nonché di delitti c.d. "spia", in particolare gli incendi, anch'essi in crescita nel 2015.

155 Sono 58.824 quelli censiti dall'ISTAT al 31 dicembre 2015.

156 Dati statistici di fonte DCSA.

157 Per lo più marijuana (quasi 147 kg., in notevolissimo aumento rispetto al 2014), ma sono stati anche sequestrati non irrilevanti quantitativi di cocaina (quasi 23 kg., anch'essa con un notevole incremento) ed eroina (quasi 10 kg.).

158 Talvolta allargati all'adiacente provincia di Lodi o a più ampi contesti territoriali, anche di carattere extraregionale.

159 Sebbene progressivamente in calo, si segnalano ancora numerosi i furti (in particolare quelli in abitazione, con destrezza e in danno di autovetture o esercizi commerciali, mentre sono meno frequenti - ma in aumento - quelli con strappo), come pure le truffe e frodi informatiche e le estorsioni (entrambe in aumento nel 2015). Per le rapine, anch'esse in incremento, si segnalano frequenti gli episodi nella pubblica via o all'interno di abitazioni ed esercizi commerciali, ma non vanno trascurati altri obiettivi abbastanza ricorrenti quali gli Istituti di credito. In aumento, nell'anno 2015, anche i danneggiamenti.

160 Talvolta allargata alle adiacenti province lodigiana e milanese o ad ancor più ampi contesti territoriali.

161 In particolare provenienti da insediamenti del vicino milanese, ma la presenza di taluni campi viene segnalata anche a Pavia.

Il nostro ente non risulta infiltrato da attività criminali organizzate anche se sul territorio si verificano episodi di microcriminalità quali furti, scippi e piccole rapine, prostituzione e spaccio di stupefacenti.

1.2. Contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con la deliberazione della Giunta Comunale n. 33 del 25/05/2013 ed è ripartita in Settori/Servizi.

La dotazione Organica dell'Ente è stata invece definitiva con la deliberazione della Giunta Comunale n. 30 del 14/05/2013.

A titolo esemplificativo, in calce al punto 1.2, si allega lo schema di struttura organizzativa con la riflessa dotazione organica collegata ad ogni Settore, approvati con i suddetti atti per meglio individuare il contesto interno.

Alla guida del Settore Amministrativo ed Economico Finanziario è designato un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa e la figura di riferimento è un dipendente interno dell'Ente.

Mentre per il Settore Territorio si è reso necessario fare ricorso al disposto dell'art. 107 del T.U. attribuendo la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale ai componenti dell'organo esecutivo, vista la mancanza di tale figura nella dotazione dell'Ente. Con deliberazione della Giunta Comunale n. 22 del 27/04/2017 è stata attribuita al Sindaco la responsabilità del Settore Territorio;

Il Segretario Comune, stante le ridotte dimensioni dell'Ente, presta servizio presso l'Ente con decreti di reggenza in mancanza della convenzione tra Enti.

Ad oggi l'Ente non ha aderito ad alcuna Unione di Comuni, né ha costituito convenzioni per la gestione associata delle funzioni fondamentali, la cui scadenza è stata prorogata al 31/12/2018 dall'art. 1 comma 1120 lett. a) della Legge 205/2017 (Legge Finanziaria 2018)