

comune di  
**PRATO**

**Piano di prevenzione della  
corruzione e dell'illegalità di  
Comune e Provincia di Prato -  
Triennio 2018 - 2020**

Legge 190 del 06/11/2012

## Indice

Premessa .....	3
Parte I Disposizioni generali .....	5
- Analisi del contesto	
- Finalità e obiettivi del piano di prevenzione della corruzione e dell'illegalità	
- Soggetti coinvolti nella predisposizione e attuazione del piano	
Parte II.....	18
- Metodologia	
- La mappatura dei rischi	
- Gli strumenti per la buona amministrazione e per la prevenzione del rischio corruzione	
- Il Controllo	
- Obiettivi	
Parte III.....	64
- Trasparenza	

## Premessa

Il presente documento costituisce l'aggiornamento del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità del Comune e della Provincia di Prato per il triennio 2018-2020.

Viene, dunque, confermata l'impostazione di un piano congiunto tra i due enti, già sperimentata in sede di stesura del documento 2017-2019 quale termine di un percorso che, come previsto dalla convenzione per l'esercizio associato delle funzioni in materia di anticorruzione, trasparenza e controllo di regolarità amministrativa stipulata tra Comune e Provincia in data 5 settembre 2016, ha visto l'ottimizzazione delle attività propedeutiche alla stesura e aggiornamento dei piani (analisi del contesto esterno, individuazione delle aree di rischio, mappatura dei processi/attività di competenza, valutazione del rischio) attraverso l'adozione di metodologie di analisi standardizzate.

La stesura è stata effettuata tenendo conto delle Deliberazioni di ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 avente ad oggetto "Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016", n. 1310 del 28 dicembre 2016 "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D. Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016" e n. 1208 del 22 novembre 2017 "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione".

La sezione "Trasparenza" costituisce parte integrante ed essenziale del presente piano triennale di prevenzione della corruzione.

L'elaborazione del piano è stata preceduta da una consultazione pubblica (dal 9 al 19 gennaio), con la quale la società civile (cittadini e istituzioni) è stata invitata a presentare proposte, suggerimenti e osservazioni in merito ai contenuti del piano.

Il presente documento, tenendo conto anche delle modificazioni normative introdotte al Codice degli appalti Pubblici dal D. Lgs. 19 aprile 2017 n. 56, conferma l'impostazione già propria del piano 2017-2019, quale strumento (non regolamentare) di **orientamento dei comportamenti organizzativi** dell'ente, **in un'ottica non adempimentale** e si pone l'obiettivo del raggiungimento delle seguenti finalità:

- riaffermare il principio costituzionale della "buona amministrazione" (buon andamento e imparzialità);
- creare e mantenere un ambiente di diffusa percezione della necessità di rispettare regole e principi. L'intento è quello di mantenere alta l'attenzione di tutto il personale su questi temi, affinché ciascuno possa fornire il proprio contributo quotidiano al lavoro all'interno del proprio ente e, conseguentemente, al miglioramento del piano;
- recuperare la fiducia di cittadini e imprese verso la pubblica amministrazione.;
- contribuire alla crescita economica e sociale del territorio e del paese;
- rinobilitare, nel senso di *"riportare a un più elevato livello di dignità o di decoro dopo un periodo di decadenza o di avvilito"*, il ruolo dei funzionari pubblici ("a servizio della Nazione").

Quanto sopra nella convinzione che **per riaffermare l'etica pubblica l'attività legislativa deve essere supportata da azioni concrete capaci di incidere sull'andamento della pubblica amministrazione**. Solo così il nostro paese potrà recuperare **ulteriori** posizioni nell'annuale classifica della corruzione percepita predisposta da Transparency International<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nell'ultima classifica della corruzione **percepita**, il **Corruption Perception Index 2016** di **Transparency International**, il nostro paese si colloca al 60esimo posto della classifica generale, scalando di un posto rispetto al 2015, ma rimanendo **terzultimo** in Unione Europea.

Inalterato anche nel presente documento l'altro aspetto caratterizzante il sistema congiunto di prevenzione della corruzione e dell'illegalità di Comune e Provincia di Prato ovvero il collegamento del piano con il sistema di programmazione, sistema dei controlli, piani della performance, obblighi di trasparenza e comunicazione nell'ottica di creare un sistema di amministrazione volto all'adozione di procedure e comportamenti interni finalizzati a prevenire attività illegittime o illecite e a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

# Parte I – Disposizioni generali

## **Analisi di contesto**

L'analisi del contesto (esterno ed interno) costituisce la prima fase del processo di gestione del rischio quale strumento attraverso "il quale ottenere le 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" (Aggiornamento PNA 2015).

## **Contesto esterno**

Per quanto riguarda il contesto esterno, in raccordo con i Documenti Unici di Programmazione di Comune e Provincia di Prato per il triennio 2018-2020, le cui sezioni strategiche sono state approvate rispettivamente con D.G. C. n. 284 del 27.07.2017 e con D.C.P. n. 28 del 30.08.2017, si ritiene opportuno approfondire gli aspetti relativi alla situazione socio-economica in cui i due enti si trovano ad operare.

Tale quadro sarà poi integrato per quanto riguarda l'aspetto della sicurezza con i dati ricavati dalla **Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata – anno 2015 - XVII legislatura** – presentata dal Ministro dell'Interno alla Camera dei Deputati in data 4 gennaio 2017.

## **Economia**

Dopo anni di crisi economica accentuata, seguita da altri dominati da una elevata situazione di incertezza dove la ripresa dell'economia locale stentava a crescere, la Provincia di Prato ha cominciato lentamente a dare segnali di ripresa incoraggianti.

Per quanto attiene alle *esportazioni*, nel 2016, nonostante la flessione di settori come la filatura (-6,5%) e la vendita verso l'estero di mobili (-8,6%) si è registrata una buona performance generale dovuta soprattutto al traino di alcuni settori tradizionali del distretto ovvero l'abbigliamento (+7,5% rispetto al 2015), la maglieria (+11,9%) e la tessitura (+3,4%). Netamente positiva anche la meccanica (+12,5%).

Analogamente alle esportazioni anche il numero delle *imprese attive* sul territorio ha complessivamente un saldo positivo di 96 unità (erano 29.014 nel 2015 contro le 29.110 del 2016). Tra i settori maggiormente "in salute" l'attività manifatturiera, il commercio all'ingrosso e al dettaglio.

Di tendenza negativa abbiamo, invece, il settore delle costruzioni (-108) e conseguentemente quello delle attività immobiliari, di cui, fra le altre, è causa la flessione dovuta alle aziende promosse dai cittadini dell'Europa dell'Est, tradizionalmente specializzati in costruzioni. Anche nel campo delle imprese avviate da stranieri iscritti alla Camera di Commercio, nonostante il dato positivo di crescita pari al 3,0%, si riscontra negli ultimi anni un trend negativo.

L'imprenditoria cinese continua ad essere la più florida fra quelle straniere nel nostro territorio. Nel 2016 le imprese attive ad esclusiva gestione cinese si sono assestate a 5.676 unità a cui vanno aggiunte le 40 a conduzione mista. Anche se il comparto delle confezioni continua a rappresentare la vera essenza della presenza della numerosa comunità a Prato, ciò che colpisce negli ultimi anni è la volontà da parte degli orientali di voler diversificare sempre di più i loro interessi e le loro attività commerciali, come dimostrato dallo sviluppo delle loro attività informatiche e di quelle dedicate ai servizi alla persona.

## Popolazione

Nel 2016 il numero dei residenti nella Provincia di Prato, dopo la leggera ripresa del 2015, è tornato a crescere considerevolmente (+ 1485 residenti al 31 dicembre 2015 rispetto al 31 dicembre 2016).

L'incremento è stato generato da un saldo migratorio ampiamente positivo dovuto alle immigrazioni di popolazione straniera in tutti i Comuni della Provincia, con la sola eccezione del Comune di Vernio (dove la popolazione straniera residente è diminuita di circa 23 unità rispetto al 2015).

Nonostante questo, permane il saldo naturale negativo, anche se più contenuto rispetto al 2015, con 339 morti in più rispetto ai nati. Nel Comune di Prato tale saldo negativo è evidente soprattutto sul versante della popolazione italiana, rispetto alla quale a fronte di 975 nascite si registrano 1806 morti con un rapporto tra entrate e uscite quasi di 1 a 2.

Nella composizione demografica permangono, altresì, le due tendenze principali già rilevate nel corso del 2015 ovvero l'invecchiamento della popolazione e il trend del generale incremento della popolazione straniera e della diminuzione di quella italiana che portano l'incidenza media degli stranieri sulla popolazione totale al 16,62%, con un picco del 18,9% nel Comune di Prato, ben oltre il 10% del dato nazionale.

Altro elemento da sottolineare è la progressiva stabilizzazione della popolazione straniera, come si rileva dall'incremento delle acquisizioni di cittadinanza italiana (1133 nel 2016), il 55% delle quali da parte di appartenenti alle comunità albanese e pakistana. Effetto di tali acquisizioni è stato il saldo negativo all'interno delle due comunità rispettivamente di 225 e 52 unità; saldo negativo, in realtà, soltanto apparente essendo state 419 le uscite per acquisizione di cittadinanza italiana da parte degli albanesi e 206 quelle da parte dei pakistani.

Tra le sette cittadinanze più diffuse nel territorio del Comune di Prato (cinese, albanese, rumena, pakistana, marocchina, nigeriana e bengalese) la comunità cinese si conferma quella più numerosa, rappresentando il 52,2% della popolazione straniera ed una incidenza rispetto alla popolazione totale del 9,9 %. Nonostante la forte crescita registrata nel 2016 (+ 2.071 unità, l'incremento più consistente, in valore assoluto, dall'inizio della migrazione negli anni '90), la popolazione cinese risulta la meno stabile rispetto alle altre comunità straniere presenti: la percentuale di minorenni stranieri nati a Prato è tra le più basse, poche le acquisizioni di cittadinanza rapportate al contingente e molti i movimenti di regolarizzazione anagrafica (cancellazioni per irreperibilità e iscrizioni per ricomparsa).

Per quanto riguarda la struttura le famiglie di tipo tradizionale in 10 anni sono diminuite dell'8% (dal 58,8% al 50,8%), sostituite da famiglie monogenitore con figli, famiglie composte da capofamiglia e convivente e famiglie unipersonali. Nonostante l'incremento maggiore in valore assoluto sia da registrarsi nell'ambito delle famiglie monogenitore con figli, quelle più numerose negli ultimi 5 anni sono quelle unipersonali, che rappresentano il 29% dei casi rispetto alle 77.483 famiglie totali.

## Sicurezza

Il documento di riferimento per l'analisi del contesto relativamente alla sicurezza è la **Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata – anno 2015 - XVII legislatura** – presentata dal Ministro dell'Interno alla Camera dei Deputati in data 4 gennaio 2017.

La relazione conferma la presenza sul territorio provinciale di propaggini criminali legate ai clan camorristici dei "Terracciano" e "Ascione", operanti nella gestione dei locali notturni, nel gioco

d'azzardo, nella commercializzazione di capi d'abbigliamento contraffatti, nelle pratiche usuraie ed estorsive, nel favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione.

Il numero complessivo dei reati nel 2015 è complessivamente diminuito rispetto all'anno precedente (-4,8%) con una prevalenza di reati predatori (furti con destrezza, in abitazione, in esercizio commerciale, su auto in sosta) e violazioni in materia di sostanze stupefacenti.

Rimane significativamente più alta la percentuale di incidenza del numero di segnalazioni riferite a cittadini stranieri, pari al 60,90% del totale dei reati commessi, a fronte di una media regionale che si attesta al 41,2% del totale delle persone denunciate e/o arrestate.

Una posizione di spicco nell'ambito della criminalità straniera è occupata da quella cinese, che, oltre ai tradizionali reati dell'evasione fiscale conseguente all'omesso rispetto della normativa in materia di lavoro e allo sfruttamento della manodopera costituita da connazionali irregolarmente presenti in Italia, si sta connotando per forme di associazionismo più aggressivo, dedito a rapine, estorsioni, usura, esercizio abusivo dell'attività finanziaria, sequestro di persona a scopo di estorsione e condotte antiggiuridiche finalizzate all'infiltrazione in apparati pubblici per la regolarizzazione delle posizioni anagrafiche.

Oltre ad elementi della comunità balcanica e nord-africana risulta attiva nello spaccio delle sostanze stupefacenti anche la comunità cinese, con particolare riferimento al traffico di ketamina e cannabis, quest'ultima coltivata ed essicata in capannoni industriali e destinata al mercato del Regno Unito.

Nell'ambito dei reati contro il patrimonio ancora presente il fenomeno dei reati in pregiudizio di cittadini cinesi attuati da cittadini marocchini o nordafricani o da gruppi di delinquenti locali (anche minorenni).

### ***Contesto interno***

Anche per l'analisi del contesto interno i documenti di riferimento sono i Documenti Unici di Programmazione di Comune e Provincia di Prato per il triennio 2018-2020.

### **Comune di Prato**

#### ***Struttura organizzativa***

Il modello organizzativo posto in essere presso il Comune di Prato dal 2015 è di tipo misto (gerarchico - funzionale):

- la struttura è basata su due livelli decisionali: Direzione generale e Servizi, al fine di assicurare decisioni tempestive ed efficaci;
- i servizi sono distinti in servizi di Line (orientati all'erogazione di servizi finali) e servizi di Staff (per garantire le condizioni migliori per lo svolgimento delle funzioni di line);
- prevede meccanismi che favoriscono il lavoro in team, attraverso il c.d lavoro per progetti, che contribuisce a rendere flessibile l'organizzazione del lavoro, demandandola a progetti variabili e perciò facilmente adattabili alle mutevoli esigenze dell'ambiente esterno e all'orientamento delle politiche dell'ente, in relazione agli obiettivi più importanti che richiedono un certo livello di trasversalità.
- l'integrazione e la collaborazione tra gli uffici è assicurata attraverso gli strumenti della "Conferenza di dirigenti" (organismo presieduto dal direttore generale e composto da tutti i dirigenti) e delle Unità di staff (strutture apicali, di limitata dimensione, che assicurano la gestione coordinata di processi trasversali).

Le successive modifiche apportate alla struttura organizzativa nel 2016 (con entrata in vigore il 01/03/2017) e nel 2018 (con entrata in vigore il 01/03/2018) hanno mantenuto inalterati i principi ispiratori della riorganizzazione di inizio mandato con l'obiettivo di adeguare la struttura interna alle priorità dell'ente ed introdurre di volta in volta modifiche ed integrazioni volte a dare risposte alle esigenze della collettività di riferimento.

In particolare le ultime modifiche di cui alla D.G.C. n. 22/2018 sono state introdotte allo scopo di rispondere alle seguenti necessità:

- l'esigenza di valorizzare tutti i dirigenti dell'Amministrazione attribuendo a ciascuno la responsabilità di una o più strutture dotate di autonomia finanziaria e gestionale eliminando pertanto i ruoli di posizione individuale di natura dirigenziale;
- l'esigenza di dare maggiore rilievo e/o impulso ad alcune attività trasversali come la funzione statistica e la funzione comunicazione (da e verso i cittadini);
- l'esigenza di potenziare le politiche del "welfare" riunendo presso un'unica struttura le funzioni sociali e le funzioni relative all'immigrazione e alle pari opportunità allo scopo di promuovere progetti di inclusione e di integrazione capaci di stabilire nuove regole di convivenza civile per la costruzione di una società multiculturale dove il diritto all'uguaglianza convive con il diritto alla differenza;
- l'esigenza di dare maggiore risalto alla funzione educativa dello sport quale fattore privilegiato per favorire la crescita sociale, culturale e civile, per promuovere l'adozione dei corretti stili di vita, per valorizzare le differenze e diffondere la cultura del rispetto;
- l'esigenza di rafforzare la gestione delle manutenzioni degli immobili e degli impianti di competenza comunale per garantire interventi tempestivi e risolutivi collocando presso un unico centro decisionale tutte le competenze in materia al fine di consentire una corretta e veloce individuazione delle responsabilità ed eliminare inutili duplicazioni.

## **Personale**

Il personale in servizio al 31/12/2016 è pari a 994 unità (comprensivo dei dirigenti e dipendenti di categoria a tempo indeterminato e determinato, del personale assunto ex art. 90 del D. Lgs 267/2000, del Segretario Generale ed escluso il personale comandato e/o distaccato), di cui 348 sono uomini e 646 donne. Negli anni (in conseguenza dei processi che hanno portato ad un cambiamento del ruolo e delle funzioni gestite direttamente dall'ente locale) si è assistito ad una progressiva diminuzione del personale che svolge attività di tipo operativo a favore di personale che ha funzioni più complesse legate a conoscenze anche fortemente specialistiche. A seguito della ridefinizione della dotazione organica intrapresa con D.G.C. n. 87/2015 che ha portato i dirigenti a 17 unità, è emersa l'esigenza di diffondere adeguatamente la funzione dirigenziale anche mediante l'attribuzione di incarichi di posizione organizzativa che, a seguito delle integrazioni all'organigramma dell'ente introdotte con D.G.C. n. 288 del 12/7/2016, ammontano a:

- 31 posizioni organizzative responsabili di Unità operative complesse ovvero strutture di livello non dirigenziale, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale ed organizzativa;
- 3 posizioni organizzative di alta specializzazione.

Particolare rilevanza sotto il profilo della prevenzione della corruzione rivestono i processi di mobilità interna che hanno interessato il personale sia di livello dirigenziale che non nel corso del 2015, 2016 e 2017 per la loro strumentalità all'attuazione di quelle misure di attenuazione del rischio corruttivo che prevedono la rotazione triennale dei dirigenti e quella quinquennale dei responsabili del procedimento.



Per quanto riguarda l'assetto della dirigenza, dopo la riorganizzazione attuata nel 2015 e i cambiamenti alla struttura organizzativa introdotti dalla D.G.C. n. 518/2016 (che hanno visto la prima una riduzione del numero dei dirigenti in servizio e un avvicendamento nella direzione di importanti servizi<sup>2</sup>, la seconda una nuova attribuzione di deleghe dirigenziali a seguito dello smembramento delle funzioni svolte dal Servizio Lavori Pubblici nei due servizi Edilizia Pubblica e Manutenzioni e Sicurezza, l'assunzione di un dirigente tecnico a tempo determinato e la ricollocazione di alcune funzioni svolte dal Servizio Governo del territorio e Mobilità e infrastrutture), questa subirà una ulteriore modifica a seguito dell'entrata in vigore della struttura di cui alla D.G.C. n. 22/2018 conseguentemente alla diversa allocazione di importanti funzioni quali la comunicazione, la statistica e l'immigrazione disposte con tale atto deliberativo.

Come già evidenziato nel piano 2017-2019 anche la scelta di affidare l'intero complesso di funzioni di cui all'art. 71 bis c. 3 lett. c e lett. d della L.R.T. n. 40/2005<sup>3</sup> alla gestione indiretta della Società della Salute zona pratese gioca un ruolo significativo nel sistema di prevenzione della corruzione e dell'illegalità messo a punto dal Comune di Prato. In tale ottica, infatti, la gestione associata di tali funzioni, anche per la loro particolare rilevanza economica, costituisce un'ulteriore forma di controllo sulla regolarità delle procedure seguite che va ad aggiungersi a quella dei singoli enti associati.

### ***Indirizzi e obiettivi strategici del Comune 2018/2020***

Come già evidenziato nel piano per il triennio 2016-2018 le funzioni in materia di anticorruzione e trasparenza sono riconducibili all'ambito strategico Città innovativa, trasparente ed efficiente<sup>4</sup>.

In materia di anticorruzione, trasparenza e controllo di regolarità amministrativa è, altresì, operativa dal 5 settembre 2016 la gestione associata Comune – Provincia di Prato. Tale gestione ha consentito di omogeneizzare le modalità e lo strumentario di svolgimento di tali funzioni da parte dei due enti, nonché, per quanto riguarda il piano di prevenzione della corruzione e dell'illegalità, di ottimizzare tutte quelle attività propedeutiche alla stesura e all'aggiornamento dello stesso (analisi del contesto esterno, individuazione delle aree di rischio, mappatura dei processi/attività di competenza, valutazione del rischio), di uniformarne le modalità di impostazione, di controllo e di verifica, nonché l'attività di indirizzo del Responsabile anticorruzione nei confronti dei vari servizi e soggetti coinvolti nell'attuazione del piano.

Come evidenziato nella sezione "Trasparenza" del presente piano a proposito delle modalità di esercizio del diritto di accesso civico (comune e generalizzato) particolare attenzione nell'ambito della gestione associata viene riservata anche all'adozione di comportamenti e strategie comuni, in attuazione degli obblighi di pubblicazione introdotti dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

---

2 Lavori Pubblici, Pubblica Istruzione, Gabinetto Sindaco, Biblioteca, Promozione Economica e Sportello Europa.

3 La società della salute esercita funzioni di: [...] c) organizzazione e gestione delle attività sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria e delle altre prestazioni sanitarie a rilevanza sociale di cui all'articolo 3-septies, comma 3 del decreto delegato, individuate dal piano sanitario e sociale integrato regionale; d) organizzazione e gestione delle attività di assistenza sociale individuate ai sensi degli indirizzi contenuti nel piano sanitario e sociale integrato regionale (art. 3 L.R.T. n. 40/2005).

4 Dal programma di mandato del Sindaco sono stati definiti 5 ambiti strategici (Città da promuovere, Città smart, Città da abitare, Città per tutti, Città innovativa, trasparente ed efficiente) che definiscono le linee di intervento prioritarie che l'Amministrazione intende attuare durante il mandato politico.

## **Provincia di Prato**

### ***Struttura organizzativa***

Nel contesto dell'ampio processo di riordino istituzionale, la Provincia di Prato ha intrapreso un percorso finalizzato a definire il proprio assetto organizzativo quale ente di area vasta, già a decorrere dal 1 gennaio 2016 (Atto del Presidente della Provincia n. 185 del 29.12.2015).

Alla fase di start up è seguita una verifica in merito alle scelte gestionali compiute: il Consiglio Provinciale si è espresso, mediante deliberazione n.14 del 10.05.2016, al fine di apportare i necessari adeguamenti all'assetto organizzativo dell'ente. Sulla base dei nuovi indirizzi consiliari, mossi da variabili intervenute nei primi mesi dell'anno 2016, l'Atto del Presidente n. 48 del 24.05.2016 ha proposto alcuni interventi sia di adeguamento alla struttura organizzativa, sia di impulso alla realizzazione di scelte organizzative. Il nuovo assetto ha avuto decorrenza dal 1 luglio 2016.

### ***Personale***

Coerentemente con la nuova struttura il decreto del Segretario Generale n. 1 del 20.06.2016 ha provveduto all'assegnazione dei dipendenti effettivi alle aree e alle unità organizzative a decorrere dal 1 luglio 2016. A livello meso-organizzativo è stato posto in essere il presidio di responsabilità intermedie mediante il conferimento di incarichi di posizioni organizzative. A livello micro-organizzativo sono state definite responsabilità procedurali e non ed adottate singole disposizioni organizzative per valorizzare l'impiego flessibile di risorse e rimodulare le competenze attribuite.

### ***Indirizzi e obiettivi strategici della Provincia 2018-2020***

Per quanto riguarda le funzioni in materia di anticorruzione, trasparenza e regolarità amministrativa si rimanda a quanto detto sopra in materia di gestione associata nella sezione dedicata al Comune di Prato.

### ***Finalità ed obiettivi del Piano di prevenzione della corruzione e dell'illegalità***

Nel contesto sopra esposto il presente piano, quale strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità del Comune e della Provincia di Prato, ha una **impostazione "positiva"**, quale **Piano per la "buona amministrazione"**, finalizzato alla riaffermazione dei principi di imparzialità, legalità, integrità, trasparenza, efficienza, pari opportunità, uguaglianza, responsabilità, giustizia e solo in via residuale quale strumento sanzionatorio dei comportamenti difforni.

Per pretendere il rispetto delle regole occorre, infatti, creare un ambiente di diffusa percezione della necessità di tale osservanza. Affinché l'attività di prevenzione della corruzione sia davvero efficace è basilare la formazione della cultura della legalità, rendendo residuale la funzione di repressione dei comportamenti difforni.

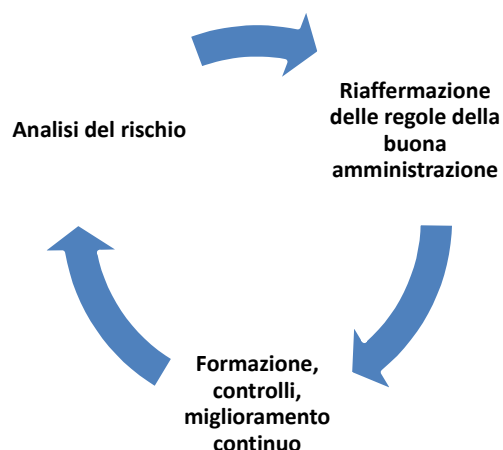
Le misure contenute nel Piano hanno, pertanto, lo scopo di **riaffermare la buona amministrazione** e, di conseguenza, di prevenire fenomeni corruttivi. Una pubblica amministrazione che riafferma i principi costituzionali della buona amministrazione, contribuisce a rafforzare anche **la fiducia di cittadini e imprese** nei suoi confronti.

A livello operativo è necessario **integrare** i vari provvedimenti legislativi per **evitare** che ciascuna norma proceda, nell'applicazione, in maniera autonoma, avulsa dal contesto e, quindi, in un'ottica esclusivamente adempimentale. Deve scaturirne un'azione sinergica che si dispieghi attraverso le seguenti azioni:

- miglioramento degli strumenti di programmazione
  - introduzione di un sistema integrato di controlli interni a carattere collaborativo
-

- misure per il rispetto del Codice comportamentale dell'ente
- incremento della trasparenza
- formazione rivolta al personale operante nelle aree più esposte a rischio di corruzione
- implementazione degli strumenti di rendicontazione sociale
- assegnazione di obiettivi di qualità ai dirigenti
- implementazione dell'innovazione tecnologia
- miglioramento della comunicazione pubblica

Il Piano deve svolgere, quindi, la funzione di favorire la buona amministrazione e di ridurre il rischio (c.d. minimizzazione del rischio), attraverso il seguente ciclo virtuoso:



## **Soggetti coinvolti nella predisposizione e attuazione del Piano**

### **Soggetti interni all'Amministrazione**

**1) Organi di indirizzo politico** - Gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e dell'illegalità sono definiti del Documento Unico di Programmazione approvato dal Consiglio Comunale e Provinciale.

Tali indirizzi sono, poi, declinati nei contenuti del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità, approvato per quanto riguarda il Comune dalla Giunta Comunale e per la Provincia dal Presidente.

Come auspicato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016 il Comune di Prato, allo scopo di assicurare un maggior coinvolgimento degli organi di indirizzo politico nella impostazione della strategia della prevenzione della corruzione, ha unificato in una unica figura la responsabilità dello Staff Segreteria Generale e Gabinetto Sindaco. Alla stessa figura è stato poi affidato il coordinamento operativo dello staff di supporto di cui al successivo punto 7). La modifica organizzativa ha consentito non solo una maggiore partecipazione dell'organo di indirizzo politico e l'ottimizzazione delle risorse umane e strumentali necessarie, ma anche la definizione di strategie comuni da parte di Comune e Provincia di Prato in materia di anticorruzione e trasparenza, esplicitatasi nell'approvazione dello schema del piano di cui al presente documento da parte dell'organo di indirizzo politico dei due enti preventivamente all'adozione formale dello stesso (Disposizione sindacale n. 4/2018).

**2) Il responsabile della prevenzione della corruzione e dell'illegalità** - Previsto dalla Legge n.190/2012, individuato (di norma) nella figura del Segretario Generale, è nominato con disposizione dell'organo di indirizzo politico (Sindaco e Presidente della Provincia) e svolge le funzioni attribuitegli dalla legge. In particolare:

- redige la proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità e la sottopone all'approvazione dell'organo di indirizzo politico;
- predispose la relazione sull'attuazione del Piano entro il 15 dicembre;
- definisce procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- vigila sul funzionamento e sull'attuazione del Piano;
- propone, di concerto con i dirigenti, modifiche al piano in relazione a cambiamenti normativi e/o organizzativi;
- propone forme di integrazione e coordinamento del Piano anticorruzione con il Piano della Performance e il Piano annuale di auditing;
- propone al Sindaco, ove possibile, la rotazione, con cadenza triennale, degli incarichi dei Dirigenti che operano nei servizi a più elevato rischio corruzione.

Al momento di adozione del presente documento, non avendo ancora preso servizio il nuovo Segretario titolare della sede di Segreteria convenzionata Comune-Provincia di Prato<sup>5</sup> ricopre il ruolo di responsabile anticorruzione il Segretario generale facente funzioni, Dott. Giovanni Ducceschi. Dal 5 febbraio 2018, giorno entro il quale prenderà servizio la Dott.ssa Simonetta Fedeli, sarà la stessa Dott.ssa Fedeli a ricoprire tale ruolo per entrambi gli enti. Allo scopo saranno adottati appositi atti di nomina da parte del Sindaco del Comune di Prato e del Presidente della Provincia.

**3) Il responsabile della trasparenza** – Nell'ottica di programmare e integrare in modo più incisivo la materia della trasparenza e dell'anticorruzione, l'articolo 41, comma 1, del decreto legislativo n. 97/2016, modificando l'articolo 1 della legge 190/2012, ha previsto l'accorpamento della

<sup>5</sup> La disposizione sindacale di nomina è la n. 2 del 12.01.2018

responsabilità della trasparenza in capo allo stesso responsabile della prevenzione della corruzione. La previsione, già attiva per la Provincia di Prato, è stata attuata dal 1° marzo 2017, - data di entrata in vigore delle ulteriori modifiche alla struttura organizzativa disposte con D.G.C. n. 518/2016 e ss.mm.ii - anche presso il Comune di Prato.

Il responsabile della trasparenza svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate. Il responsabile provvede, altresì, in apposita sezione del piano all'individuazione dei responsabili della elaborazione, aggiornamento, trasmissione e pubblicazione dei documenti, informazioni e dati ai sensi del D. Lgs. n. 33/2013, prevedendo, altresì, specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza.

**4) I Dirigenti** - Nello svolgimento dei propri compiti il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza è coadiuvato dai dirigenti dell'ente in qualità di "Referenti per l'anticorruzione, la trasparenza e l'accesso civico", ai quali sono attribuiti i seguenti compiti:

- concorrere alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste dal Responsabile della prevenzione della corruzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione (c.d. mappatura dei rischi) e formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedere al monitoraggio delle attività svolte nell'ufficio a cui sono preposti, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;
- attuare, nell'ambito degli uffici cui sono preposti, le prescrizioni contenute nel Piano anticorruzione;
- relazionare con cadenza periodica al Responsabile della prevenzione della corruzione;
- svolgere attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e dell'autorità giudiziaria;
- assicurare l'osservanza del Codice comportamentale e verificare le ipotesi di violazione;
- adottare misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione organizzati dal Responsabile anticorruzione dell'ente;
- organizzare percorsi formativi specifici in materia di anticorruzione e trasparenza per i dipendenti del servizio diretto;
- adottare misure che garantiscano il rispetto delle prescrizioni contenute nel piano triennale;
- monitorare la gestione dei beni e delle risorse strumentali assegnati ai servizi, nonché la vigilanza sul loro corretto uso da parte del personale dipendente;
- garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai sensi del D. Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016. In particolare ciascun dirigente assicura la pubblicazione di tutte le notizie, gli atti e i documenti previste dalle norme di legge e dal presente Piano tempestivamente ovvero con la tempistica di aggiornamento prevista negli allegati 2 e 3 "*Comune di Prato - Amministrazione Trasparente - Elenco degli obblighi di Pubblicazione*" e "*Provincia di Prato - Amministrazione Trasparente - Elenco degli obblighi di Pubblicazione*";

- assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico c.d. **comune** di cui all'art. 5 del D.lgs. 33/2013, rispettando direttive, procedure e tempistiche dettate in materia dal Responsabile anticorruzione ed illustrate nel dettaglio nella sezione "Trasparenza" del Piano;
- assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico c.d. **generalizzato** di cui all'art. 6 del D.lgs. 33/2013, rispettando direttive, procedure e tempistiche dettate in materia dal Responsabile anticorruzione ed illustrate nel dettaglio nella sezione "Trasparenza" del Piano.

**5) Il Nucleo di Valutazione** – Il Nucleo di valutazione ottempera a tutti gli obblighi sanciti dalla L.190/2012 e dal D. Lgs. n. 33/2013 posti specificamente in capo all'organismo medesimo.

Il nucleo di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi del piano triennale anticorruzione e il piano della performance.

Il nucleo di valutazione utilizza, altresì, le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

**6) Il personale dipendente** - I dipendenti dell'ente devono essere messi a conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità e provvedono a darvi esecuzione per quanto di competenza.

In caso di conflitto di interessi e/o di incompatibilità anche potenziale, è fatto obbligo ai dipendenti responsabili di procedimento e/o competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, di astenersi, ai sensi dell'art. 6 bis legge 241/1990, segnalando tempestivamente al proprio dirigente la situazione di conflitto.

Ogni dipendente che esercita competenze sensibili alla corruzione informa il proprio dirigente in merito al rispetto dei tempi procedurali e di qualsiasi altra anomalia accertata, indicando, per ciascun procedimento nel quale i termini non sono stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo.

**7) La struttura di supporto** – A livello operativo il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza è coadiuvato nello svolgimento dei propri compiti da una struttura di supporto, alla quale sono affidati i seguenti compiti:

- mappatura del livello di rischio presente nei processi e nelle attività gestiti da Comune e Provincia di Prato in collaborazione con i vari servizi;
- redazione della proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità da sottoporre all'approvazione dell'organo di indirizzo politico;
- predisposizione della relazione sull'attuazione del piano entro il 15 dicembre;
- definizione dei percorsi formativi rivolti ai dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- attività di monitoraggio e verifica sullo stato di attuazione del Piano.

In attuazione della convenzione del 5 settembre 2016 per la gestione coordinata delle funzioni in materia di anticorruzione e trasparenza la struttura di supporto è comune tra i due enti e vi fanno parte i dipendenti assegnati alle due unità di Staff Segreteria Generale di Comune e Provincia di Prato (n. 2 funzionari amministrativi, n. 2 istruttori amministrativi).

**8) Soggetti esterni all'Amministrazione** - Come già specificato in premessa Comune e Provincia di Prato hanno pubblicato sul proprio sito istituzionale un avviso di consultazione

pubblica rivolto a cittadini, associazioni e organizzazioni portatrici di interessi collettivi diffusi per la presentazione di suggerimenti, proposte, idee sui contenuti del piano anticorruzione, ivi compresa la sezione dedicata alla trasparenza. La consultazione è stata attiva dal 9 al 19 gennaio 2018. Entro tale data è pervenuta una proposta da parte di un dipendente del Comune di Prato in qualità di RUP del Piano operativo comunale volta ad assicurare una maggiore trasparenza del processo decisionale legato all'adozione del piano operativo stesso. Il modello di pubblicazione di cui il dipendente propone l'adozione è quello del Parlamento Europeo, che consente la tracciabilità sia delle motivazioni alla base delle decisioni sia dei soggetti che hanno avuto ruoli determinanti in a tali decisioni. Pur apprezzando la qualità del suggerimento - che potrebbe realmente contribuire al potenziamento della trasparenza dell'ente nella sua accezione di accessibilità totale da parte del cittadino dei dati e delle informazioni in possesso dell'amministrazione -, prima di accogliere la proposta, si ritiene opportuna una verifica in merito alla fattibilità tecnica della stessa con il servizio preposto alle pubblicazioni.

Al fine di assicurare un continuo coinvolgimento di associazioni e categorie di utenti esterni presso il Comune di Prato è altresì attiva la casella di posta elettronica [anticorruzione@comune.prato.it](mailto:anticorruzione@comune.prato.it) attraverso la quale i cittadini, in qualsiasi momento dell'anno, possono segnalare illeciti o inviare suggerimenti per la prevenzione della corruzione.

Gli eventuali suggerimenti presentati saranno poi valutati, nell'ambito della discrezionalità propria dell'ente, in sede di modifiche e/o aggiornamento annuale del documento.

**9) L'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.)** - Tra le funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, istituita, al pari degli altri soggetti incaricati di svolgere attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, dalla legge 6 novembre 2012 n. 190, vi sono quella di adozione del Piano Nazionale Anticorruzione e di controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando l'adozione di atti o provvedimenti o la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza. Nell'ambito della sua attività ANAC controlla anche l'operato dei responsabili per la trasparenza. L'ANAC può, altresì, chiedere al Nucleo di Valutazione informazioni sui controlli eseguiti.

In relazione alla loro gravità, l' ANAC segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa all'ufficio responsabile per i procedimenti disciplinari per l'eventuale attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni. L' ANAC segnala gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, ai Nuclei di Valutazione e, se del caso, alla Corte dei conti, per l'attivazione delle altre forme di responsabilità.

## Parte II - Metodologia

La strategia per la buona amministrazione e per la prevenzione della corruzione di Comune e Provincia di Prato si articola nelle seguenti fasi:

- **Mappatura dei rischi**
- **Strumenti per la buona amministrazione e per la prevenzione del rischio**
- **Controllo**

### **1) Mappatura dei rischi**

Questa fase del Piano individua e classifica il livello di rischio presente nei processi e nelle attività gestiti dal Comune e dalla Provincia Prato.

Vengono riconfermate le aree di rischio, già definite in fase di predisposizione del Piano per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità di Comune e Provincia di Prato per il triennio 2017-2019, valutandole idonee ed atte a comprendere in modo esaustivo tutti i processi e le attività di competenza dei due enti.

Oltre alle 4 aree di rischio "obbligatorie" per tutte le amministrazioni di cui al comma 16 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (e all'aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione) e alle aree "generali" (di cui allo stesso aggiornamento 2015), sono dunque individuate come sensibili alla corruzione anche alcune aree di rischio "specifiche", nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione.

Di seguito l'elenco completo delle aree a rischio:

#### **Aree obbligatorie**

Acquisizione e progressione del personale

Contratti pubblici

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

#### **Aree generali**

Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

Incarichi e nomine

Affari legali e contenzioso

#### **Aree specifiche**

Provvedimenti restrittivi della sfera giuridica dei destinatari

Pianificazione urbanistica.

La revisione complessiva della mappatura dei processi e delle attività di competenza del Comune di Prato è stata effettuata in sede di riorganizzazione che ha interessato la macrostruttura organizzativa nel corso del 2015, mentre l'individuazione dei processi e delle attività della Provincia è stata effettuata in sede di elaborazione del Piano 2017-2019, assimilandoli, là ove possibile, ai processi/attività già mappati per il Comune. In tale occasione si è proceduto, altresì, ad un aggiornamento dei processi di competenza del Comune in attuazione del Piano Nazionale Anticorruzione 2016.



La metodologia utilizzata per tali attività è quella già individuata in fase di predisposizione del piano comunale di prevenzione della corruzione e dell'illegalità 2016-2018, ovvero:

- i rischi sono stati individuati seguendo le indicazioni contenute nell'allegato n. 3 del PNA 2013 e nell'aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione;
- per ciascun processo è stato stimato il valore della probabilità e il valore dell'impatto di eventuali eventi corruttivi;
- la stima della probabilità tiene conto, tra gli altri fattori, della discrezionalità e della complessità del processo e dei controlli vigenti, mentre l'impatto è misurato in termini economici, organizzativi e reputazionali;
- la valutazione del rischio è stata effettuata secondo la metodologia di cui all'allegato 5) del PNA 2013, i cui criteri, già opportunamente adeguati, in sede di predisposizione del piano per il triennio 2016-2018, alle caratteristiche dei processi e delle attività del Comune, sono stati estesi alle attività di mappatura della Provincia, oltre che essere riconfermati per l'aggiornamento dei processi e delle attività di competenza del Comune;
- ciascun servizio ha effettuato la valutazione per i processi/attività di propria competenza, compresi quelli trasversali ovvero di competenza di tutti i servizi;
- per i processi/attività trasversali la sintesi della valutazione è stata effettuata dal Responsabile di prevenzione della corruzione.

La revisione dei processi e delle attività di competenza di Comune e Provincia In sede di stesura del presente documento ha portato infine all'introduzione dei tre processi legati all'accesso agli atti ex L. 241/1990, all'accesso civico comune e all'accesso civico generalizzato.