



COMUNE DI CONCOREZZO
Provincia di Monza e della Brianza

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2023-2025

Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità art. 1 commi 8 e 9 della legge 190/2012 e smi.

PARTE GENERALE

1.1 La logica della prevenzione della corruzione

Con la presente sezione del PIAO, il Comune intende dare attuazione a quanto dispone la legge 190/2012 in ordine alla programmazione, alla attuazione ed al monitoraggio di misure di prevenzione della corruzione da realizzarsi attraverso un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione, azione intesa a promuovere il valore pubblico per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi.

La prevenzione della corruzione, lungi dal costituire un onere aggiuntivo all'agire quotidiano dell'ente, è – al contrario – parte integrante della impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'ente al servizio dei cittadini e delle imprese, concorrendo alla creazione del valore pubblico.

Traendo spunto da questa ispirazione, le misure previste nella presente sezione del PIAO sono state adottate bilanciando la effettiva utilità delle stesse e la loro relativa sostenibilità amministrativa, al fine di approntare un sistema di prevenzione efficace e misurato rispetto alle possibilità e alle esigenze dell'amministrazione per la realizzazione della missione istituzionale dell'ente, procedendo dall'analisi del contesto esterno ed interno quale presupposto dell'intero processo di pianificazione del contrasto del rischio corruttivo.

Con specifico riferimento al rischio corruttivo nel contesto interno si rappresenta che nell'ente non sono stati rilevati fatti corruttivi, procedimenti disciplinari o segnalazioni di whistleblowing nell'ultimo triennio.

Come evidenziato nel testo *“Organizzare i controlli per l'integrità nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni “ (R. Ruffini e R. Dall'Anese, Maggioli, 2020), “solo attraverso una articolata strategia di prevenzione è possibile creare un ambiente organizzativo che ostacoli l'insorgere di episodi di corruzione e riduca i connessi rischi per l'azienda. In questo modo l'integrità dei comportamenti individuali non troverà il proprio fondamento solo nelle convinzioni etiche delle singole persone, ma sarà rafforzata dal sistema di relazioni all'interno dell'organizzazione aziendale. Il concetto di integrità è associato a quello di etica. Avere un comportamento etico significa adottare una condotta moralmente corretta, facendo la cosa considerata giusta anche quando nessuno ti vede o ti può giudicare. La maggiore garanzia che le persone adottino comportamenti integri dipende dal fatto che abbiamo valori e convinzioni che rendono per loro naturali comportamenti virtuosi e deontologicamente corretti. ...”*

In generale, affinché la corruzione si materializzi è necessario che si verifichino tre elementi:

- a. Una persona (il corrotto) deve possedere un certo potere discrezionale;
- b. Devono essere presenti rendite economiche associate al potere;
- c. Un individuo deve reputare la probabilità di essere punito più bassa dell'utilità che ricava dalla corruzione stessa.

In questo quadro, i primi due elementi costituiscono la struttura degli incentivi a commettere l'illecito, mentre l'ultimo si configura come il deterrente. Questa definizione è di carattere generale e si presta ad essere valida anche in presenza di variazioni, come ad esempio il fenomeno corruttivo non avvenga per arricchimento personale. Per esempio un politico che acquisisca arricchimenti illeciti per il proprio partito “. “Il corrotto accetta doni (materiali o anche immateriali quali stima, riconoscenza, ecc.,) per favorire il corruttore in senso lato (agevolandolo in procedure di assegnazione di gare, accorciando iter burocratici di pratiche ecc.) Tale relazione fa sì che sia più difficile effettuare dei controlli efficaci per limitare i fenomeni di corruzione”.

Da uno studio effettuato su dieci funzionari olandesi corrotti, emerge come la corruzione sia paragonata ad un piano inclinato scivoloso. Lo studio mostra come spesso fenomeni corruttivi di grande dimensioni inizino con atti di scarso rilievo legale; tali fatti segnano però l'ingresso in un percorso di illegalità dal quale è molto più difficile tornare indietro piuttosto che proseguire, soprattutto per paura di essere scoperti.

Un'altra variabile individuale da tenere in considerazione è data dalla reticenza, dalla mancata denuncia di comportamenti corruttivi di altri colleghi, che spesso si osserva nelle organizzazioni. Talvolta “un codice del silenzio” al quale i membri della stessa organizzazione aderiscono. ... Le ricerche effettuate hanno riscontrato che in organizzazioni in cui c'è una cultura della solidarietà e del non intervento, è più difficile che le regole interne ed esterne a tutela della integrità vengano rispettate.

Dopo questa ampia citazione del testo di R. Ruffini e R. Dall'Anese, appare pertinente ed in linea una ulteriore citazione tratta da articolo del 10 novembre 2020 apparso sul Corriere della Sera, a firma di Gian Guido Vecchi, ove è riportato, nella parte finale, un periodo della lettera del card. Parolin, Segretario di Stato del Vaticano, di accomunamento della indagine interna sulle controverse nomine vescovile e cardinalizia di Theodore McCarrick: “Dalla lettura del documento emergerà che tutte le procedure, compresa quella della nomina dei vescovi, dipendono dall'impegno e dall'onestà delle persone interessate. Nessuna procedura, anche la più avanzata, è esente da errori, perché coinvolge le coscienze e le decisioni di uomini e donne.”

Posto quanto sopra, va segnalato che, nel luglio del 2022, ANAC ha reso pubblico sul proprio sito nella apposita sezione "Misura la corruzione" il nuovo sistema di misurazione della corruzione, basato su 70 indicatori che rilevano i livelli di istruzione, benessere economico, capitale sociale e criminalità nelle 106 province italiane e nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. La fondamentale novità di questo sistema consiste nel fatto che la corruzione, in Italia e nel mondo, è sempre stata quantificata in base a percezioni soggettive, condizionate spesso dalla eco di inchieste giudiziarie o giornalistiche più che su dati oggettivi e scientifici. Le classifiche annuali, come quelle di Transparency, stilate a livello internazionale, parlano infatti di «percezione della corruzione».

L'Anac ha, invece, messo a punto dei criteri oggettivi di valutazione dei rischi di corruzione di un territorio, con un lungo lavoro di ricerca, condotto a livello europeo. Il risultato è un progetto interattivo che individua gli indicatori del rischio di corruzione in ogni area del Paese. Tra gli indicatori scientifici anche lo scioglimento per mafia delle amministrazioni locali, il reddito pro-capite e il ricorso frequente alla suddivisione dei contratti. Gli

«indicatori di rischio corruzione» rilevano e segnalano le anomalie, utilizzando le informazioni contenute in varie banche dati, a cominciare da quella dell'Anac sugli appalti (con 60 milioni di contratti censiti negli ultimi dieci anni).

“Gli indicatori possono essere considerati campanelli d’allarme. Non sono un giudizio né una condanna” – spiega Giuseppe Busia, presidente dell’Anac – “Possiamo paragonare la corruzione a un iceberg del quale si vede solo la punta, pur essendo la parte sommersa di dimensioni molto maggiori di quello che appare. Non è tuttavia esente da una elevata incidenza statistica, soprattutto in determinati contesti e da fattispecie ricorrenti che, messe a sistema, possono aiutare sia la prevenzione che il contrasto».

Per il presidente dell’Ana, il nuovo portale per la misurazione della corruzione è «una piccola rivoluzione», perché dalle interviste a soggetti qualificati per misurare la percezione della corruzione si passa alla misurazione scientifica del rischio. «Utilizzando le informazioni contenute in varie banche dati – aggiunge Busia – l’Autorità ha voluto individuare una serie di "indicatori di rischio corruzione" in coerenza con quanto previsto dal Pnrr-Piano nazionale di ripresa e resilienza per il miglioramento dell’efficacia della lotta contro la corruzione».

Il progetto Misurazione territoriale del rischio di corruzione e promozione della trasparenza è stato sviluppato assieme all’Istat e a Università importanti, come la Sapienza e la Cattolica, ed è finanziato dall’Unione Europea. Il modello potrà essere un punto di riferimento internazionale, dal momento che nessun Paese è riuscito fornire in maniera strutturata e al più ampio pubblico possibile indicatori di rischio corruzione.

Tra le 10 province a minor rischio, spicca Milano, seguita da Bologna, Modena, Ancona, Belluno, Trento, Parma, Monza e Brianza, Lecco e Padova.

Per quanto riguarda il Comune di Concorezzo nella banca dati ANAC risulta che non è presente alcun valore di Rischio di contagio per l’anno 2019 (ultimo anno presente).

1.2 L’Autorità nazionale anticorruzione

La strategia nazionale si attua mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Il PNA individua i principali rischi di corruzione, i relativi rimedi e contiene l’indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

1.2 Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo ente è il Segretario Generale dott.ssa Sabina Maria Ricapito designato con decreto n. 1 dell’8 gennaio 2021 del Sindaco. Trattandosi di dirigente che già svolge altri incarichi all’interno dell’ente, la durata dell’incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, è correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale quale Segretario Generale.

In caso di *vacatio* del ruolo di RPCT, tipicamente quando si verifica l’avvicendamento nel ruolo di Segretario Generale, si ritiene che l’organo di indirizzo cui compete la nomina del RPCT possa

attendere l'insediamento del nuovo Segretario Generale, provvedendo quindi tempestivamente a formalizzare l'incarico di RPCT a seguito di ciò. Nelle more della nomina del nuovo Segretario Generale o in assenza del titolare, le relative funzioni di RPCT sono svolte dal Segretario Generale nominato in reggenza a scavalco oppure, se nominato, al Vice Segretario Generale.

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il RPCT abbia "adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione", e che sia: dotato della necessaria "autonomia valutativa"; in una posizione del tutto "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali; di norma, scelto tra i "dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva".

Secondo l'ANAC, risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

Pertanto, secondo l'ANAC è altamente auspicabile che:

-il responsabile sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici;

-siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile.

Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

Nel Comune di Concorezzo le ridotte dimensioni dell'ente ed il limitato numero di dipendenti in servizio, non consentono la costituzione di un ufficio *ad hoc* di supporto al Segretario Generale per le funzioni di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza, il quale si avvale all'occorrenza, in particolare, del personale del Settore Affari Generali, peraltro già oberato da altre incombenze istituzionali.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle rilevanti competenze in materia di "accesso civico", attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal d.lgs. 97/2016.

I compiti del RPCT sono disciplinati dalla normativa vigente e dalle disposizioni dell'ANAC.

1.3 Gli altri attori del sistema

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT ed al monitoraggio.

L'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

Di seguito, si espongono i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio corruttivo, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso.

L'organo di indirizzo politico deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.
-

I Responsabili di Settore devono:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il controllo e trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);
- tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

Il Nucleo di Valutazione deve:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al controllo e trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

Il RPCT può avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (audit) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di controllo e trattamento del rischio;
- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

I singoli dipendenti partecipano attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

1.4 Modalità di interlocuzione e di coordinamento tra RPCT, personale, Responsabili di Settore e Nucleo di Valutazione.

L'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Pertanto, tutti i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.

Il RPCT ha autonomo potere di interlocuzione nella fase di programmazione delle azioni anticorruzione, con particolare riferimento ai tempi, i modi ed i soggetti coinvolti, avendo cura di coinvolgere anche gli organi di indirizzo politico oltre ai Responsabili di Settore.

Analogo autonomo potere è svolto dal RPCT nella fase di interlocuzione con i soggetti coinvolti nella fase di monitoraggio dello stato di attuazione del sistema di gestione del rischio e di revisione complessiva dello stesso.

Dal decreto legislativo 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle del Nucleo di Valutazione, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. A tal fine, la norma prevede:

- la facoltà al Nucleo di Valutazione di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
- che il RPCT trasmetta anche al Nucleo di Valutazione la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del d.lgs. 97/2016, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussista responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare "di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità" e di aver vigilato sull'osservanza del PTPCT.

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

Il RPCT si avvale della Conferenza dei Responsabili di Settore quale ambito precipuo per svolgere funzioni di interlocuzione, confronto, coordinamento anche con specifico riferimento alla redazione della sezione del PIAO attinente alla prevenzione della corruzione e per la trasparenza al

fine di realizzare una collaborazione costante e costruttiva, garantire una migliore definizione delle responsabilità, evitando che si assommino oneri eccessivi di controllo in capo al RPCT e che vengano previste misure prive di effettiva utilità o non sostenibili sotto il profilo amministrativo. Tra gli strumenti utili per tali scopi si riportano riunioni ed incontri specifici con uno o più Responsabili di Settore in ordine a specifiche problematiche non di interesse generale, mentre la Conferenza dei Responsabili di Settore costituisce lo strumento ordinario per le attività di carattere generali che riguardano l'ente nel suo complesso.

1.5 Obiettivi strategici

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT".

Il d.lgs. 97/2016 ha attribuito al PTPCT "un valore programmatico ancora più incisivo".

Il PTPCT, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è "elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale".

Il DUP 2023-25 è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 16 del 9 marzo 2023 ed ha confermato gli obiettivi strategici nel solco sin qui tracciato,

1.6 PTPCT e performance - La coerenza con gli obiettivi di performance

Un'efficace strategia impone che le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza ed i relativi obiettivi strategici siano coordinati rispetto agli altri strumenti di programmazione.

In particolare, l'art. 44 del d.lgs. 33/2013 attribuisce al Nucleo di Valutazione il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel piano anticorruzione e quelli indicati nel piano della performance e di valutare l'adeguatezza dei relativi indicatori.

Gli obiettivi strategici sono stati formulati coerentemente con la programmazione prevista nel capitolo del PIAO dedicato alla performance individuale ed organizzativa.

A dimostrazione della coerenza tra PTPCT e piano della performance, si segnalano i seguenti obiettivi gestionali, previsti nel PEG/Piano della performance del Comune di Concorezzo, di rilevante interesse ai fini della trasparenza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, consistenti:

per l'anno 2021:

- applicazione di tutte le misure anticorruzione e trasparenza indicati nel PTCP, completamente rifatto e rivisto dal nuovo RPCT.

per l'anno 2022:

- applicazione di tutte le misure anticorruzione e trasparenza indicati nel PTCP

per l'anno 2023:

- Adeguamento della sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione al nuovo PNA 2022 approvato con deliberazione ANAC n. 7 del 17.1.2023;
- Aggiornamento del Codice di Comportamento.

2. - Il processo e le modalità di predisposizione della sezione anticorruzione del PIAO.

L'ANAC sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Nello specifico, allo scopo di assicurare il coinvolgimento degli stakeholders è stato pubblicato dal 24 marzo 2023 al 31 marzo 2023 sul sito istituzionale dell'ente un avviso pubblico rivolto ai cittadini, a tutte le associazioni o altre forme di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, alle organizzazioni di categoria e organizzazioni sindacali operanti sul territorio del Comune di Concorezzo, al fine di formulare proposte o suggerimenti per una definizione dei contenuti del PIAO 2023-25. Non sono pervenute osservazioni al riguardo.

Il PTPCT è pubblicato in "amministrazione trasparente". I piani devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

2.1 – Procedimento di predisposizione del PTCPT e la mappatura dei processi

Le attività previste dal presente PTPCT sono state svolte dal Segretario Generale coadiuvato dalla dei Responsabili di Settore.

Questo Comune, già negli scorsi anni, ha completato gradualmente la descrizione dei processi da mappare, prevedendo alcuni elementi di base: breve descrizione del processo ovvero che cos'è e che finalità ha; attività che in sintesi scandiscono e compongono il processo; responsabilità complessiva del processo e soggetti che svolgono le attività del processo ulteriori elementi di descrizione (es. input, output, etc.), sintetica descrizione dei processi, specificando le priorità di approfondimento delle aree di rischio ed esplicitandone chiaramente le motivazioni.

In sede di aggiornamento annuale in funzione del PTCPT 2023-25 si è cercato di porre una particolare attenzione ai processi rilevanti per l'attuazione degli obiettivi del PNRR, come richiesto dal PNA 2022.

Il RPCT ha richiesto, come avvenuto con regolarità negli anni scorsi, a ciascun Responsabile di effettuare le verifiche di competenza in ordine al monitoraggio del PTCPT 2022-24.

I report sono stati resi dai Responsabili di Settore per il primo e secondo semestre 2022 e sono disponibili per la consultazione agli atti dell'Ufficio Segreteria.

Come già avvenuto negli anni precedenti, il RPCT ha proceduto a contatti informali per chiarimenti, approfondimenti, specificazioni con i Responsabili di Settore in ordine alle risultanze del monitoraggio del PTCPT 2022-24, traendo indicazioni e spunti dal predetto monitoraggio con riferimento all'aggiornamento del PTCPT 2023-25 ed in particolare per la revisione della scheda semestrale di monitoraggio (come da successivo punto 5.15).

Con riferimento al PTCPT 2023-25 e con particolare riferimento alla predisposizione del PIAO 2023-25 (di cui il PTCP costituisce una apposita sezione) il RPCT ha dato avvio al percorso per la predisposizione del PIAO nella seduta (verbale n. 11) della Conferenza dei Responsabili di Settore del 08.03.2023

A seguito di un lavoro di confronto del testo del PTCP, traendo spunto dal monitoraggio del PTCPT 2022 e dal controllo sull'esecuzione contrattuale nel 2022, è stato possibile pervenire ad un primo testo condiviso della presente sezione del PIAO 2023-25 e quindi si è pervenuti alla definitiva condivisione del testo finale.

E' risultata quindi confermata la mappatura dei processi con articolazione in tre fasi: identificazione; descrizione; rappresentazione.

L'identificazione consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo), nell'identificare l'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere esaminati e descritti. In questa fase l'obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento.

Il risultato della prima fase della mappatura è l'identificazione dell'elenco completo dei processi dall'amministrazione. I processi sono poi aggregati nelle cosiddette aree di rischio, intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche:

- a) quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale);
- b) quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;

8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre alle suddette undici “Aree di rischio”, il presente prevede l’area definita “12. Altri servizi”. Tale sottoinsieme riunisce processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

Inoltre, essendo in capo al Segretario Generale il coordinamento delle diverse sezioni del PIAO, è stato più agevole svolgere un ruolo di raccordo ed integrazione tra le predette sezioni.

In tale modo è stato aggiornato e revisionato l’allegato n. 1 alla presente sezione del PTCP 2023-25.

3 Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è una macro-fase del procedimento di gestione del rischio, che si sviluppa in identificazione, analisi e ponderazione.

3.1 Identificazione del rischio

L’obiettivo dell’identificazione degli eventi rischiosi è individuare i comportamenti o i fatti, relativi ai processi dell’amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Per individuare gli eventi rischiosi è necessario:

- a) definire l’oggetto di analisi;
 - b) utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;
 - c) individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.
-
- a) L’oggetto di analisi: è l’unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi. L’oggetto di analisi può essere: l’intero processo, le singole attività che compongono ciascun processo.

- b) Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi è opportuno utilizzare una pluralità di tecniche e prendere in considerazione il più ampio numero possibile di fonti. Le tecniche sono molteplici, quali: l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi di eventuali casi di corruzione, ecc.

Il Segretario Generale – RPCT , in collaborazione con i Responsabili di Settore, ha aggiornato l'impostazione del PTCP facendo tesoro dell'esperienza degli anni precedenti, procedendo alle operazioni di cui sopra operando nel seguente modo:

-in primo luogo, la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; - valutazione dei risultati dell'analisi del contesto;

-revisione critica delle risultanze della mappatura;

-l'analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili;

- c) L'identificazione dei rischi: gli eventi rischiosi individuati sono elencati e documentati. La formalizzazione può avvenire tramite un "registro o catalogo di valutazione dei rischi" dove, per ogni oggetto di analisi, è riportata la descrizione di tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi.

Per ciascun processo sono indicati i rischi più gravi individuati dal RTCP e dai Responsabili di Settore, in sede di attuazione e revisione del PTCT 2022-24, in modo da pervenire alla definizione della presente sezione del PIAO 2023-25.

3.2 Analisi del rischio

L'analisi del rischio persegue due obiettivi:

- a) comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione;
- b) stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.
- a) I fattori abilitanti: l'analisi intende rilevare i fattori abilitanti la corruzione. Trattasi di fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.
- b) la stima del livello di rischio: si provvede a stimare il livello di esposizione al rischio di ciascun processo, oggetto dell'analisi. Misurare il grado di rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di controllo e di trattamento e il successivo monitoraggio. L'analisi prevede le sub-fasi di:
1. scelta dell'approccio valutativo;
 2. definizione dei criteri di valutazione;
 3. rilevazione di dati e informazioni;

4. misurazione del livello di esposizione al rischio ed elaborazione di un giudizio sintetico, motivato.

3.2.1 Scelta dell'approccio valutativo

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo, quantitativo, oppure di tipo misto tra i due.

Approccio qualitativo: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Approccio quantitativo: nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

L'ANAC suggerisce di adottare l'approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

3.2.2 I criteri di valutazione

Per stimare il rischio è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione al rischio di corruzione.

L'ANAC ha proposto indicatori comunemente accettati, ampliabili o modificabili (PNA 2019, Allegato n. 1). Gli indicatori sono:

livello di interesse esterno: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;

grado di discrezionalità del decisore interno: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;

manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;

trasparenza/opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;

livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;

grado di attuazione delle misure di controllo e di trattamento: l'attuazione di misure di controllo e di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Il RPCT ed i funzionari Responsabili di Settore dell'ente hanno fatto uso dei suddetti indicatori, procedendo per la redazione della presente sezione ad un aggiornamento e revisione di quanto previsto al riguardo negli anni precedenti.

I risultati dell'analisi sono stati riportati in una colonna "Analisi del rischio" nelle schede allegate (Allegato n. 1).

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, è stata coordinata dal RPCT.

L'ANAC ha suggerito i seguenti "dati oggettivi":

-i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti);

-le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc.;

-ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).

Come già precisato, sono stati applicati dal RPCT e dai funzionari Responsabili di Settore gli indicatori di rischio proposti dall'ANAC, sulla scorta delle esperienze degli anni precedenti e degli occorrenti aggiornamenti e revisioni, cui è seguita un vaglio in termini di ragionevolezza del RPCT.

I risultati dell'analisi sono stati riportati in una colonna denominata "Analisi del rischio" nelle schede allegate (Allegato n. 1).

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato n. 1).

Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio motivato

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio, secondo una analisi di tipo qualitativo seguendo le seguenti direttive:

-qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, è stato fatto riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio;

- si è data priorità al giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico, applicando la seguente scala ordinale (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

Il RPCT ed i funzionari Responsabili di Settore hanno espresso la misurazione, di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

I risultati della misurazione sono riportati nella colonna denominata "Valutazione complessiva" nelle schede riportate nell' Allegato n. 1 ove è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato n. 1).

3.3. La ponderazione del rischio

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un controllo e trattamento e le relative priorità di attuazione.

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di controllo e di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione ed il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione.

La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore controllo e trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo", che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Va tuttavia dato atto che il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di

prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

Per quanto concerne la definizione delle priorità di controllo e di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al controllo ed al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

4. Controllo e trattamento del rischio

Il controllo e trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di temperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche all'individuazione ed alla progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero tuttavia che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di individuazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione il controllo ed il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta e si programmano le modalità della loro attuazione.

4.1. Individuazione delle misure

La prima fase del controllo e del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del controllo e trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinata a tali rischi.

Il PNA 2019 suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche":

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (*lobbies*).

4.2. Programmazione delle misure

La seconda fase del controllo e del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- 1) fasi o modalità di attuazione della misura;
- 2) tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi;
- 3) responsabilità connesse all'attuazione della misura;
- 4) indicatori di monitoraggio e valori attesi.

La mappatura ha portato all'individuazione di molteplici processi suddivisi tra le 12 aree di rischio (**Allegato n.1**).

La predetta mappatura appare dettagliata ed in grado di abbracciare la complessiva attività dell'ente ed il risultato di una prolungata interlocuzione tra RPCT e Responsabili di

Settore avvenuta nel corso degli anni precedenti e con aggiornamento nel corrente anno 2023.

Le fasi della mappatura dei processi, ponderazione, controllo e trattamento del rischio, individuazione e ponderazione delle misure, risultano essere state condotte in maniera adeguata, tenendo conto – in sede di riprogrammazione annuale - delle relazioni annuali dei Responsabili di Settore, dalle quali non sono peraltro emersi rilievi critici in ordine all'applicazione e alla adeguatezza delle misure stesse, nonché del fatto che non si sono verificati eventi corruttivi o disfunzioni amministrative nel corso dell'anno precedente. Dette misure paiono dunque sufficienti ed idonee a coprire i rischi nelle 12 aree considerate, e si presentano sostenibili in termini economici, amministrativi, organizzativi in relazione alle dimensioni dell'ente e alle disponibilità di risorse umane in servizio.

5. Misure essenziali: elementi essenziali.

5.1. Codice di comportamento

Il comma 3 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione.

L'attuale Codice di Comportamento è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. n. 144 del 11.12.2013.

Nell'anno in corso l'amministrazione intende approvare un nuovo codice di comportamento, che recepirà lo schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante "Regolamento concernente modifiche al decreto del presidente della repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante "codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", al fine di adeguarne le disposizioni soprattutto in relazione al sempre più frequente utilizzo di tecnologie informatiche per lo svolgimento dell'attività lavorativa, nonché al rispetto di principi di carattere ambientale ed energetico.

La procedura di approvazione del nuovo codice è già iniziata, ed ha visto da una fase di confronto con la cittadinanza a mezzo di avviso pubblico pubblicato sul sito istituzionale nel corso del mese di dicembre 2022 e, tramite specifica nota, con le RSU e OOSS.

5.2 Obbligo di astensione per conflitto di interessi.

L'art. 6 bis della legge 241/1990, come modificato dal comma 41 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, prevede che *"Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.

Questa norma va coordinata con l'art. 6 del Codice Generale di comportamento, dove vengono tipizzate una serie di relazioni personali e professionali che sono sintomatiche di

un conflitto d'interesse, nonché con gli artt. del codice di comportamento del Comune di Concorezzo approvato con delibera della Giunta Comunale n. 144 del 11.12.2013, che ha tipizzato casi ulteriori, come l'obbligo di astensione per il dipendente che ha un ruolo decisionale in organizzazioni ed associazioni, laddove la pratica trattata riguardi queste ultime.

La segnalazione del potenziale conflitto d'interesse va indirizzata al proprio responsabile che è chiamato a valutare la singola situazione, al fine di verificare se esista un effettivo pericolo di lesione dell'interesse pubblico ad un'azione amministrativa imparziale.

La risposta dovrà essere scritta e dovrà specificare l'eventuale scelta di sollevare dall'incarico il dipendente medesimo o le ragioni che consentono l'espletamento dell'attività da parte sua. Qualora la situazione di conflitto d'interessi riguardi un funzionario apicale la valutazione è rimessa al Segretario Comunale.

Oltre al rispetto dei molteplici obblighi di astensione che le diverse normative impongono, sarà stata inserita un'ulteriore misura, ovvero l'introduzione, nelle determinazioni dei responsabili, di una clausola con cui si attesta l'insussistenza dell'obbligo di astensione, non essendoci situazioni di conflitto di interesse per l'adozione del provvedimento, ai sensi della Legge 190/2012 e del codice di comportamento. L'inserimento della clausola suddetta non è pleonastico, ma responsabilizza il singolo funzionario che attesta, sotto la propria responsabilità, di aver effettuato una previa valutazione della situazione, escludendo l'esistenza di un potenziale conflitto d'interessi.

In questo modo i singoli vengono portati a riflettere sulle conseguenze dei provvedimenti adottati poiché, a volte, il conflitto d'interessi può annidarsi in situazioni considerate senza rischio, soprattutto in una realtà amministrativa, quale quella di Concorezzo, di un comune di ridotte dimensioni, dove il naturale intreccio di rapporti interpersonali può creare conflitti d'interesse, che, in prima battuta, non sono percepiti come tali.

L'inosservanza dell'obbligo di astensione sarà valutata comunque anche ai fini disciplinari, ferme restando le possibili responsabilità di tipo penale.

L'ente applica con puntualità la esaustiva e dettagliata disciplina di cui agli artt. 53 del d.lgs. 165/2001 e 60 del DPR 3/1957.

Inoltre, con riferimento ai responsabili ed ai funzionari si applica puntualmente la disciplina degli artt. 50, comma 10, 107 e 109 del TUEL e degli artt. 13 – 27 del d.lgs. 165/2001 e smi.

Allo scopo di monitorare e rilevare eventuali situazioni di conflitto di interesse, anche solo potenziale, il RPCT verifica che le dichiarazioni siano rese annualmente dai dipendenti (come suggerito a pag. 50 del PNA 2019).

La normativa di derivazione comunitaria ha rimarcato, infatti, la necessità di individuare il "titolare effettivo" del destinatario dei fondi o dell'appaltatore, ossia della persona fisica o delle persone fisiche nell'interesse del quale, in ultima istanza, il rapporto continuativo è instaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita al fine di evitare che altri soggetti e, in particolare, strutture giuridiche complesse, siano utilizzati come schermo per occultare il reale beneficiario e realizzare finalità illecite.

I dipendenti comunali che partecipano alla gestione di procedure di gara per l'affidamento di contratti o di benefici finanziari devono rendere la dichiarazione di assenza di conflitti di

interesse riferita alla singola procedura di gara al responsabile dell'ufficio di appartenenza ed al RUP. Anche i soggetti esterni, cui sono affidati incarichi in relazione a uno specifico contratto (ad esempio, progettisti, validatori, ecc.) sono tenuti a rendere preventivamente la dichiarazione per la verifica dell'insussistenza di conflitti di interesse. L'obbligo di rendere preventivamente la dichiarazione sui conflitti di interessi (e di aggiornarla tempestivamente, qualora necessario) garantisce l'immediata emersione dell'eventuale conflitto di interesse e consente al Comune di assumere tutte le più opportune misure in proposito. Diversamente, una successiva emersione della situazione di conflitto di interesse non dichiarato comprometterebbe gli esiti della procedura. Quanto alla validità della autodichiarazione, questa è da intendersi per la durata della singola procedura di gara e fino alla conclusione del contratto, essendo necessario produrre e acquisire una nuova dichiarazione in presenza di una nuova gara.

Secondo il PNA 2022, in merito al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici il RUP è il soggetto tenuto a:

- acquisire le dichiarazioni rese dai soggetti all'atto della partecipazione ad una procedura di gara;
- sollecitare il rilascio delle dichiarazioni ove non siano state ancora rese;
- effettuare una prima verifica di tali dichiarazioni controllando che siano state rese correttamente.;
- vigilare sul corretto svolgimento di tutte le fasi della procedura e, nel caso in cui rilevi un conflitto di interessi, segnalarlo al Responsabile del Settore del dipendente o agli uffici competenti per le successive valutazioni.

5.3 Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

Con riferimento all'inconferibilità ed all'incompatibilità, si segnala la deliberazione ANAC n. 1201 del 18 dicembre 2019, recante: *"Indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione – art. 3 d.lgs. n. 39/2013 e art. 35-bis d.lgs. n. 165/2001"*, la quale fornisce importanti chiarimenti sull'applicazione sia delle disposizioni di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 39/2013, sia sulle disposizioni di cui all'art. 35-bis del D.lgs. n. 165/2001.

Quanto agli effetti delle due disposizioni normative in esame, la deliberazione chiarisce che:

- le inconferibilità dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 riguardano tutti i tipi di incarico dirigenziale;
- i divieti dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 riguardano mansioni specifiche, indipendentemente dal fatto che esse attengano ad un incarico dirigenziale o meno.

Quanto alla durata delle due disposizioni normative in esame la deliberazione chiarisce che:

- l'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 prevede espressamente una differente durata a seconda della pena irrogata e della tipologia di sanzione accessoria interdittiva eventualmente comminata indicando quindi un limite temporale;
- l'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001, estende la sua applicazione *sine die*, oltre lo spazio temporale di inconferibilità, fino a che non sia intervenuta, per il medesimo reato, una sentenza di assoluzione anche non definitiva, che abbia fatto venir meno la situazione impeditiva.

Alla luce di quanto sopra evidenziato quindi, il dipendente che sia stato condannato incorre nei divieti di cui all'art. 35 bis del d.lgs. n. 165/2001, anche laddove sia cessata la causa di inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, fino a quando non sia pronunciata per il medesimo reato sentenza anche non definitiva di proscioglimento.

Con riferimento alla natura dell'inconferibilità ex art. 3, d.lgs. 39/2013 e art. 35-bis, d.lgs. n. 165/2001, più che di misura sanzionatoria, si tratta di una condizione soggettiva in cui viene a trovarsi colui che è stato condannato, anche se con condanna non passata in giudicato, già riconosciuta dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità, senza che sia rimesso alcun margine di apprezzamento all'amministrazione. La circostanza che la condanna sia stata pronunciata prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013 o dell'introduzione dell'art. 35-bis all'interno del d.lgs. n. 165/2001, non rileva ai fini dell'applicazione della disciplina dell'inconferibilità.

Il momento dal quale far decorrere il periodo dell'inconferibilità di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, va individuato nel primo atto certo in cui l'amministrazione manifesta la propria conoscenza in ordine alla situazione di inconferibilità che potrebbe sussistere in relazione al dipendente raggiunto da condanna penale.

L'ente applica puntualmente le disposizioni di cui al Dlgs 39/2013 ed in particolare l'art. 20 rubricato: dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità.

5.4 Regole per la formazione delle commissioni e per l'assegnazione della responsabilità degli uffici

L'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e smi pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

Coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

I soggetti incaricati di funzioni dirigenziali e di posizione organizzativa che comportano la direzione ed il governo di uffici o servizi, all'atto della designazione, devono rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità previste dall'ordinamento.

5.5 Incarichi extraistituzionali

L'amministrazione ha approvato la disciplina di cui all'art. 53, co. 3-bis, del d.lgs. 165/2001 e s.m.i, in merito agli incarichi vietati ed ai criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra istituzionali, come previsto dal Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi la struttura organizzativa, approvato con deliberazione della Giunta comunale n.221 del 29 dicembre 2010, modificato con deliberazioni della Giunta comunale n. 39 del 16 marzo 2011, n. 143 del 10 dicembre 2014 e n. 90 del 30 luglio 2015.

5.6 Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage*)

La parola di origine francese "*pantouflage*" viene utilizzata nel linguaggio corrente per indicare il passaggio di dipendenti pubblici al settore privato. Tale fenomeno, seppure fisiologico, potrebbe, in alcuni casi non adeguatamente disciplinati dal legislatore, rivelarsi rischioso per l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, prima a livello internazionale, e successivamente a livello nazionale, è stata dedicata particolare attenzione alla materia.

Il più significativo intervento internazionale in tema di *pantouflage* è contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁴¹, con la quale è stata raccomandata l'adozione di un'apposita disciplina in materia con la previsione di specifiche restrizioni e limiti.

A livello nazionale, l'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001 e s.m.i. vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione

del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

È fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

Presupposto perché vi sia *pantouflage* è l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali da parte del dipendente pubblico. Come riportato nel PNA 2022, l'Autorità ha avuto già modo di chiarire che il potere autoritativo della pubblica amministrazione implica l'adozione di provvedimenti amministrativi atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

Si ritiene, pertanto, che con tale espressione il legislatore abbia voluto considerare tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante su un procedimento e quindi sul provvedimento finale. Tra questi, naturalmente, può ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere. Al fine di valutare l'applicazione del *pantouflage* agli atti di esercizio di poteri autoritativi o negoziali, occorrerà valutare nel caso concreto l'influenza esercitata sul provvedimento finale. Al riguardo, l'ANAC ha in corso di elaborazione apposite Linee Guida per la determinazione dei criteri per l'individuazione, ai fini del divieto di *pantouflage*, degli atti e comportamenti adottati nell'ambito di procedimenti implicanti l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali.

Tra le misure che si intende promuovere, previa disamina delle attese Linee Guida dell'Anac:

- Richiedere al dipendente che ha esercitato poteri autoritativi per conto del Comune di rendere una dichiarazione con cui il dipendente predetto prende atto della disciplina del *pantouflage* e si assume l'impegno di rispettare tale divieto e di comunicare al Comune, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, dell'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro con soggetti diversi dalle PP.AA. e dagli enti *in house*;
- Inserire negli atti di nomina dei titolari di posizione organizzativa il richiamo espresso al divieto di *pantouflage*;
- Specifiche attività da parte del RPCT di specifiche attività di approfondimento, formazione e sensibilizzazione sul tema.

5.7 Formazione in tema di anticorruzione

La formazione finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione può essere strutturata su due livelli:

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Sarà cura del RPCT individuare, di concerto con i responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Nel 2019 si sono tenuti i seguenti momenti formativi:

- Nel corso del 2020 webinar di formazione obbligatoria svolti con la società *Entionline* per tutto il personale dipendente;
- Nel corso del 2021 webinar di formazione obbligatoria svolti con la società *Entionline* per tutto il personale dipendente;

Per l'anno 2022 webinar di formazione obbligatoria svolti con la società *Publika s.r.l.* per tutto il personale dipendente;

Nell'anno 2023 è stato già assunto impegno di spesa per la formazione l'aggiornamento in materia di anticorruzione, trasparenza e privacy con la società *Publika s.r.l.*

5.8- La rotazione “ordinaria” del personale

L'art. 1, comma 10 lett. b), della legge 190/2012 impone al RPCT di provvedere alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

Il Legislatore, per assicurare il “corretto funzionamento degli uffici”, consente di soprassedere alla rotazione di dirigenti (e funzionari) “ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale” (art. 1 comma 221 della legge 208/2015).

Uno dei principali vincoli di natura oggettiva, che le amministrazioni di piccole e medie dimensioni incontrano nell'applicazione dell'istituto, è la non fungibilità delle figure professionali disponibili, derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Sussistono ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere coloro che lavorano in determinati uffici, in particolare quando la prestazione richiesta sia correlata al possesso di un'abilitazione professionale e -talvolta- all'iscrizione ad un Albo (è il caso, ad esempio, di ingegneri, architetti, assistenti sociali, ecc.).

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: “(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”.

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per sostanziale infungibilità delle figure presenti in dotazione organica.

L'Autorità ha riconosciuto come la rotazione ordinaria non sempre si possa effettuare, "specie all'interno delle amministrazioni di piccole dimensioni". In tali circostanze, è "necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell'istituto".

Gli enti devono fondare la motivazione sui tre parametri suggeriti dalla stessa ANAC nell'Allegato n. 2 del PNA 2019: l'impossibilità di conferire incarichi a soggetti privi di adeguate competenze; l'infungibilità delle figure professionali; la valutazione (non positiva) delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

Il Comune di Concorezzo è una struttura medio – piccola , con n. 64 dipendenti di cui n. 7 Posizioni Organizzative, oltre alla presenza del Segretario Comunale in convenzione con altro comune.

A parte il segretario comunale, il comune è privo di figure dirigenziali. In tale struttura pertanto non è possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, data anche l'infungibilità di alcune figure (ufficio tecnico, servizi sociali, finanziario, polizia locale).

Non potendo ricorrere alla rotazione ordinaria, si è cercato nel presente PTPCT di potenziare le altre misure di prevenzione dei rischi corruttivi come risulta dall'allegato 1.

In aggiunta a ciò, si intende, laddove il numero limitato di personale lo consente, mettere a sistema la metodologia della segmentazione.

In conseguenza di ciò, nei processi a maggiore rischio di corruzione, il Responsabile di Settore deve operare, nell'ottica del coinvolgimento di default di una pluralità di soggetti (condivisione dell'attività fra operatori, evitando l'isolamento di mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza interna delle attività o ancora l'articolazione delle competenze).

Questo *modus procedendi* evita la concentrazione di "più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto".

La segmentazione del processo di formazione della volontà negli atti di gestione nelle aree a maggiore rischio di corruzione avviene nel rispetto della tracciabilità informatica, che è un'ulteriore misura di prevenzione del rischio a carattere preventivo, all'interno di flussi di attività sottratti alla disponibilità degli operatori. In questa sede si ribadisce che la segmentazione non opera nei casi in cui il Responsabile di Settore abbia valutato di trattenere per sé la responsabilità di procedimento. In analogo modo, la misura de qua non opera quando il provvedimento è privo di discrezionalità amministrativa perché atto vincolato nei suoi presupposti di fatto e di diritto.

Nell'organizzazione del Comune di Concorezzo è da registrare che nel corso del 2021 si sono verificati altresì il collocamento in quiescenza del Responsabile del Settore Istruzione, Cultura e Sport.

Il principio di rotazione viene comunque applicato nelle commissioni interne previste sia in materia di assunzione / reclutamento del personale, sia di appalti.

5.9 La rotazione “straordinaria” del personale

E' prevista dall'art. 16 del d.lgs. 165/2001 e smi per i dipendenti nei confronti dei quali siano avviati procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

L'ANAC ha formulato le “Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria” (deliberazione n. 215 del 26/3/2019).

E' obbligatoria la valutazione della condotta “corruttiva” del dipendente, nel caso dei delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, per atti contrari ai doveri d'ufficio e in atti giudiziari, istigazione alla corruzione, induzione indebita a dare o promettere utilità, traffico di influenze illecite, turbata libertà degli incanti e della scelta del contraente (per completezza, Codice penale, artt. 317, 318, 319, 319bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353- bis).

L'adozione del provvedimento è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per tutti gli altri reati contro la pubblica amministrazione, di cui al Capo I, del Titolo II, del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfirmità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e del d.lgs. 235/2012.

Secondo l'Autorità, “non appena venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, l'amministrazione, nei casi di obbligatorietà, adotta il provvedimento” (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.4, pag. 18).

Per quanto concerne la rotazione cd “straordinaria”, onde garantire la maggiore correttezza e trasparenza nell'attribuzione delle responsabilità dell'ente, il Comune di Concorezzo ha scelto di applicarla qualora sussistano e siano verificati i presupposti (avvio procedimenti disciplinari e/o penali nei confronti di un/a funzionario). Certamente dalla stessa si desume l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo.

5.10 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

La Legge, 30/11/2017 n° 179 reca le “Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato”.

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 disciplinava il “whistleblowing” sin dal 2012, anno in cui la legge “anticorruzione” n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l'art. 54-bis, ai sensi del quale sono abilitati ad inviare le segnalazioni di whistleblowing i seguenti soggetti:

- i dipendenti pubblici;

- i dipendenti di enti pubblici economici e i dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, secondo la nozione di società controllate di cui all'art. 2359 del c.c.;
- i lavoratori e i collaboratori di imprese private che forniscono beni o servizi o realizzano lavori per conto dell'Amministrazione.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Secondo il nuovo art. 54-bis e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

L'art. 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

Le misure di tutela del whistleblower devono essere implementate, "con tempestività", attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Il RPCT ha informato che il Comune ha aderito al progetto di Transparency International Italia rivolto alle Pubbliche Amministrazioni per mettere a loro disposizione il software informatico gratuito, previsto dalla legge, necessario a dialogare con i segnalanti, grazie a modalità che garantiscono l'anonimato. Con detta nota, è stata data informazione che per eventuali segnalazioni dalla data odierna occorre quindi accedere all'apposito programma posto a disposizione da Transparency International Italia al seguente link:

<https://comunediconcorezzo.whistleblowing.it/#/>

Essendo il ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni attribuito dalla legge al RPCT, in caso di avvicendamento nel ruolo di Responsabile anticorruzione, si prevede, secondo un principio di ragionevolezza e continuità dell'azione amministrativa, che il nuovo

RPCT abbia accesso alle segnalazioni ricevute dal suo predecessore, specie qualora il procedimento non si sia ancora concluso.

Infine, nei contratti stipulato in forma pubblica amministrativa, viene espressamente dato atto che ai sensi dell'art. 54 bis del Dlgs 165 del 2001 e della deliberazione della Autorità Nazionale Anticorruzione n. 469 del 9 giugno 2021 i lavoratori e collaboratori del contraente appaltatore sono soggetti alla tutela del whistleblower per eventuali segnalazioni di illeciti o irregolarità relativi alla stazione appaltante.

5.11 Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere a favore persone fisiche.

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a favore di persone fisiche, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'art. 12 della legge 241/1990.

Il vigente regolamento, approvato dall'organo consiliare con deliberazione n. 10 del 7 febbraio 1991 e ss.mm.ii. verrà aggiornato nel corso dell'anno 2023 al fine di renderlo meglio rispondente all'evoluzione del quadro normativo, con particolare riferimento all'erogazione di contributi ad enti e associazioni con la previsione di apposito avviso pubblico.

Analogamente, si deve procedere previo avviso pubblico per la assegnazioni di sedi e spazi alle associazioni locali.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente", oltre che all'albo online e nella sezione "determinazioni/deliberazioni".

5.12 la clausola compromissoria nei contratti di appalto e concessione.

L'ente applica, per ogni ipotesi contrattuale, in modo puntuale le prescrizioni dell'art. 209 del Codice dei contratti pubblici, in merito all'arbitrato.

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è stato (e sarà) escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della clausola compromissoria ai sensi dell'art. 209, comma 2, del Codice dei contratti pubblici - d.lgs. 50/2016 e smi).

5.13 Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

5.14 Controllo della esecuzione dei contratti.

E' intenzione inteso a focalizzare l'attenzione sulla fase esecutiva dei contratti di forniture, servizi e lavori con l'intendimento di:

- migliorare e rendere, ove possibile, uniformi le modalità attualmente utilizzate per il monitoraggio sui fornitori di prodotti, erogatori di servizi e attuatori di lavori ed opere pubbliche;
- fornire degli strumenti-guida che possano rendere lo svolgimento dei controlli sull'esecuzione dei contratti un'attività diffusa e codificata in tutti i settori dell'Ente;
- porre attenzione ad una modalità di organizzazione del lavoro efficiente ai fini anche della riduzione di possibili sprechi ed errori o prodotti non conformi;
- individuare azioni da porre in essere nel caso di mancato soddisfacimento dei requisiti/obblighi contrattuali.

La prosecuzione di tale attività negli anni 2020, 2021 e 2022, ha portato ad un concreto approfondimento sulle modalità di controllo della esecuzione dei contratti in essere e ad uno sviluppo oggettivo rispetto alla situazione pre esistente in termini di miglioramento della evidenza e della tracciabilità dei controlli specialmente in taluni settori. Si tratta di una attività ormai consolidata che troverà applicazione anche nel 2023.

5.15 Monitoraggio sull'attuazione del PTPC.

Dalle rilevazioni effettuate dall'ANAC, come riportato nel PNA 2022, risulta che a livello generale è limitata la cultura del monitoraggio quasi che il monitoraggio tenda ad essere considerato come un mero adempimento o, comunque, una fase di minor rilievo rispetto a quella della progettazione e della redazione del PTCPT. Non si riconosce pertanto la dovuta importanza agli esiti del monitoraggio come fondamento di partenza per la progettazione futura delle misure e quindi come elemento imprescindibile di miglioramento progressivo del sistema di gestione del rischio. Il monitoraggio va concepito, secondo l'ANAC, come la base informativa necessaria per un Piano che sia in grado di anticipare e governare le criticità, piuttosto che adeguarvisi solo a posteriori.

Secondo il PNA 2022, infatti, programmare il monitoraggio vuol dire evidenziare:

- i processi, le attività e le misure oggetto del monitoraggio;
- i soggetti responsabili, la periodicità e le modalità operative delle verifiche.

A giudizio dell'ANAC, il monitoraggio non può consistere nella sola autovalutazione da parte dei Responsabili di Settore: questa modalità deve essere utilizzata sempre in combinazione con monitoraggio svolti dal RPCT.

L'attuazione del monitoraggio, infatti, spetta:

- nel monitoraggio di primo livello, in autovalutazione, ai Responsabili dei Settori i quali informano il RPCT sul se e come le misure di controllo ed il trattamento del rischio sono state attuate, dando atto anche di una valutazione dell'utilità delle stesse rispetto ai rischi corruttivi da contenere;
- nel monitoraggio di secondo livello, al RTCP, con il coinvolgimento dei Responsabili di Settore, il quale – in possesso di conoscenze e competenze trasversali – potrà garantire un giudizio tendenzialmente più neutrale ed oggettivo, rispetto al monitoraggio di primo grado. A tale fine, il RPCT – come previsto nel PNA 2022- dovrà realizzare incontri periodici e audit specifici con i Responsabili di Settore per verificare la effettiva azione svolta.

Ai fini del monitoraggio i Responsabili di Settore sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

In esito alla verifica del monitoraggio del PTPCT 2022-24, il RPCT ha previsto, seppur in termini contenuti, una revisione ed un aggiornamento della scheda di monitoraggio nelle risultanze di cui all'allegato n. 5.

In particolare nel 2023 verrà chiesto ai Responsabili di Settore di rendicontare semestralmente la propria attività con riferimento:

- 1) al rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti ad istanza di parte di competenza del Settore;
- 2) alla attività contrattuale di competenza del Settore;
- 3) alle fatture pagate oltre il termine di legge o di contratto e relativa motivazione;
- 4) al codice di comportamento;
- 5) al conflitto di interessi ed all'obbligo di astensione;
- 6) ai procedimenti disciplinari o penali riconducibili a fenomeni corruttivi.
- 7) alla sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale;
- 8) alla attuazione delle misure di controllo e trattamento del rischio previste nel PTPCT 2023-25 di competenza del Settore ed eventuali proposte.

5.16. Vigilanza su enti controllati e partecipati

A norma della deliberazione ANAC, n. 1134/2017, sulle "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici economici" (pag. 45), in materia di prevenzione della corruzione, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e necessario che:

- adottino il modello di cui al d.lgs. 231/2001;
- provvedano alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza.

5.17. procedure interne per la segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Si tratta di un argomento in buona misura correlato alla prevenzione della corruzione e della mala gestione nella pubblica amministrazione.

Il Comune di Concorezzo valuterà l'adozione di una deliberazione di Giunta Comunale che approvi le procedure interne per la segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo ed individuerà un Responsabile all'interno dell'ente quale soggetto "Gestore" ai sensi del DM Ministro dell'Interno 25.9.2015, delegato a trasmettere e valutare le segnalazioni sospette di riciclaggio all' UIF (Unità Informazione Finanziaria per l'Italia).

6. La trasparenza

6.1 La trasparenza e l'accesso civico

La trasparenza è una delle misure generali più importanti dell'intero impianto delineato dalla legge 190/2012.

Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, come rinnovato dal d.lgs. 97/2016, la trasparenza è l'accessibilità totale a dati e documenti delle pubbliche amministrazioni. Detta "accessibilità totale" è consentita allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione all'attività amministrativa, favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

La trasparenza è attuata:

- attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente";
- l'istituto dell'accesso civico, classificato in semplice e generalizzato.

Il comma 1, dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, prevede: *"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione"* (accesso civico semplice).

Il comma 2, dello stesso art. 5, recita: *"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"* obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013 (accesso civico generalizzato).

6.2 Il regolamento ed il registro delle domande di accesso

L'Autorità suggerisce l'adozione, anche nella forma di un regolamento, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle diverse tipologie di accesso.

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale, di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico "semplice" connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso generalizzato.

In attuazione di quanto sopra, questo ente si è dotato del regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso con deliberazione consiliare del 30.11.2017 n. 69.

L'Autorità propone il Registro delle richieste di accesso da istituire presso ogni amministrazione.

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in "amministrazione trasparente", "altri contenuti – accesso civico".

In attuazione di tali indirizzi dell'ANAC, questa amministrazione si è dotata del registro consigliato dall'ANAC a partire dal 1.01.2017.

Come già sancito in precedenza, consentire a chiunque e rapidamente l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione.

Del diritto all'accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell'ente. A norma del d.lgs. 33/2013 in "Amministrazione trasparente" sono pubblicati:

- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico;
- il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico;
- il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

Da evidenziare che a causa della pandemia da Covid 19 dalla primavera del 2020 alla data odierna l'accesso agli atti in materia edilizia (visione delle pratiche ed estrazione di copia) ha incontrato oggettivi ostacoli derivati dalla applicazione delle misure di contenimento e dalla normativa che ha spinto le ristrutturazioni volte all'efficientamento energetico; ciò ha generato un qualche ritardo nella evasione delle relative pratiche, che gli uffici competenti stanno creando di smaltire, nonostante l'endemica carenza di personale

6.3 Le modalità attuative degli obblighi di pubblicazione

L'Allegato n. 1, della deliberazione ANAC 28/12/2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al d.lgs. 33/2013, ha rinnovato la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti delle pubbliche amministrazioni, adeguandola alle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016.

Il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione “Amministrazione trasparente”.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 1310/2016.

Le schede allegate denominate "Allegato 2 - Misure di trasparenza" ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28/12/2016, n. 1310, come aggiornata dal PNA 2022.

Rispetto alla deliberazione 1310/2016, le tabelle di questo piano sono composte da sette colonne, anziché sei.

Nella “Colonna G” (a destra) è individuato, in modo chiaro, il responsabile delle pubblicazioni e del monitoraggio semestrale dei dati previsti nelle altre colonne. Le tabelle, organizzate in sette colonne, recano i dati seguenti:

COLONNA	CONTENUTO
A	denominazione delle sotto-sezioni di primo livello
B	denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello
C	disposizioni normative che impongono la pubblicazione
D	denominazione del singolo obbligo di pubblicazione
E	contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);
F	periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;
G	Individuazione del responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F e del monitoraggio semestrale.

Con riferimento alla Colonna E la normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di “Amministrazione trasparente” può avvenire “tempestivamente”, oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

L'aggiornamento di numerosi dati deve avvenire “tempestivamente”. Il legislatore, però, non ha specificato il concetto di tempestività, concetto relativo che può dar luogo a comportamenti anche molto difforni.

Pertanto, al fine di “rendere oggettivo” il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e

documenti quando effettuata entro n. 30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

Il soggetto Responsabile della pubblicazione è altresì Responsabile del monitoraggio semestrale di primo livello per il rispetto dell'obbligo di pubblicazione: (15 luglio / 15 gennaio), mentre il RPCT effettua il monitoraggio di secondo livello rispettivamente entro il 30 settembre ed il 25 gennaio.

Salvo diversa disposizione di legge (per sottosezioni "Organizzazione", "Consulenti e collaboratori" e "Personale" per i quali vige il termine di 3 anni) , per le altre sezioni la durata della pubblicazione è pari a 5 anni.

6.4 La pubblicazione di dati ulteriori

Le schede allegate denominate "Allegato 3" riportano ulteriori obblighi di pubblicazione sorti successivamente alla predetta deliberazione dell' ANAC 28/12/2016, n. 1310.

In ogni caso, i dirigenti Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G, possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

6.5. Organizzazione

Data la struttura organizzativa dell'Ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente". Pertanto, è stato individuato il Responsabile del Settore per ciascuno degli uffici depositari delle informazioni (Colonna G).

Coordinati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, i Responsabili di Settore gestiscono le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: coordina, sovrintende e verifica l'attività dei Responsabili di Settore; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza. L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 e dal presente programma, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL. L'ente rispetta con puntualità le prescrizioni dei decreti legislativi 33/2013 e 97/2016.

L'Ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC. Le limitate risorse dell'Ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati. Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'Ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge.

6.6. trasparenza in materia di contratti pubblici

Il PNA 2022 (al quale si rinvia) evidenzia in modo particolare l'importanza della trasparenza in materia di contratti pubblici, quale misura cardine per assicurare un importante presidio in funzione di anticorruzione, oltre che di controllo sociale sull'operato e sui risultati ottenuti dalle stazioni appaltanti, sia nella aggiudicazione che nell'esecuzione di opere, di servizi e forniture. La trasparenza è, infatti, indeclinabile principio posto a presidio di garanzia, ex ante, di una effettiva competizione per l'accesso alla gara ed, ex post, di un'efficace controllo sull'operato dell'aggiudicatario. A tale proposito, l'allegato 9 del PNA 2022 contiene l'elenco degli obblighi di pubblicazione della sezione "Amministrazione Trasparente" Sotto Sezione 1 livello bandi di gara e contratti (sostitutivo degli obblighi elencati per la sottosezione "bandi di gara e contratti" dell'allegato 1 della delibera dell'ANAC 13.10.2016 e dell'allegato 1 alla delibera ANAC 1134/2017).

6.7. Trasparenza e finanziamenti PNRR

Al fine di fornire un continuo e tempestivo presidio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico è previsto che i soggetti attuatori (ad esempio, i Comuni) utilizzino il sistema informativo "ReGis" sviluppato dal MEF, quale strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR.

Come riportato nel PNA 2022, la costante e tempestiva trasmissione dei dati al sistema ReGis da parte dei soggetti attuatori è volta a rilevare per tempo eventuali criticità realizzative degli investimenti e delle riforme del PNRR e predisporre possibili soluzioni atte a recuperare i ritardi attuativi, nonché a consentire la trasmissione delle richieste di pagamento alla Commissione Europea secondo le tempistiche e le modalità definite dal regolamento europeo.

6.8 Monitoraggio sulla trasparenza

Come da raccomandazione contenuta al punto 5.2 del PNA 2022, il monitoraggio sulla trasparenza non sarà svolto una sola volta all'anno: esso verrà svolto su base semestrale (entro il 15.7 ed entro 15.1) da parte dei Responsabili di Settore (monitoraggio di primo livello) ed entro il 15.9 ed il 25.1 da parte dei RPCT (monitoraggio di secondo livello), oltre che sugli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione del Nucleo di Valutazione (secondo le indicazioni fornite annualmente da ANAC).