

COMUNE DI LADISPOLI

AREA METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

PIANO COMUNALE TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA _ANNUALITA' 2022-2024

Come previsto dall'art. 1, comma 8 della Legge 190/2012, dal Piano Nazionale Anticorruzione approvato dall'A.N.AC., in qualità di autorità nazionale anticorruzione, e dall'art. 10 del D.Lgs. 33/2013, ciascuna pubblica amministrazione è tenuta a definire, con procedura aperta alla partecipazione pubblica, un Piano triennale di prevenzione della Corruzione, comprensivo della Sezione dedicata alla Trasparenza.

In vista dell'aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, da effettuarsi entro il 31 Gennaio 2022 si è tenuto conto delle indicazioni e dei più recenti orientamenti dell'ANAC, anche relativi al codice di comportamento dell'ente (Delibera n. 177/2020), alle indicazioni in tema di whistleblowing (Linee Guida n. 469/2021) ed alle utili indicazioni operative in tema di accesso civico generalizzato (rapporto FOIA Maggio 2021).

L'attenzione è stata posta anche al nuovo Piano integrato di attività e organizzazione previsto dall'art. 6 del D.L. 80/2021.

Nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del d.lgs. n. 150/2009 e della l. n. 190/2012, l'art. 6, del D.L. n. 80/2021 prevede, infatti, che entro il 31 gennaio di ogni anno, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 165/2001 – con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative - con più di 50 dipendenti, adottino un "Piano integrato di attività e di organizzazione" (PIAO).

Ciò nell'ottica di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione dei processi anche in materia di diritto di accesso.

Il Piano ha durata triennale, viene aggiornato annualmente e definisce, tra l'altro:

gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione secondo quanto previsto dalla l.190/2012 e in conformità agli indirizzi adottati da ANAC con il PNA;

la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile. Nel PIAO quindi confluirà anche il Piano organizzativo lavoro agile (POLA) volto a stabilire le misure organizzative, i percorsi formativi del personale e gli strumenti di rilevazione periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa e digitalizzazione dei processi. Il tutto nell'eccezionalità del contesto pandemico, che purtroppo sembra essere ormai destinato a permanere, modificando inevitabilmente i modelli organizzativi del lavoro alla dipendenza della pubblica amministrazione.

Senonché, non avendo ancora il Governo adottato il regolamento attuativo, non è possibile procedere all'approvazione del PIAO, ma rimane ferma la scadenza del 31 gennaio 2022 per l'approvazione da parte dell'organo esecutivo dell'ente locale del PTPC 2022_2024.

L'adozione del PTPCT costituisce per l'Ente – oltre che adempimento ad un obbligo di legge – uno strumento per la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità all'interno dell'Amministrazione, nonché dovrebbe essere una preziosa occasione di confronto con la cittadinanza e con gli stakeholders su tali temi. E dico dovrebbe perché anche quest'anno, nonostante la puntuale pubblicazione sul sito istituzionale dell'avviso di aggiornamento del PTPC, nessun contributo è pervenuto dall'esterno.

Non essendo intervenute novità di tipo normativo, nell'aggiornamento del PTPC confermiamo l'applicazione dell'approccio di tipo "qualitativo" di valutazione e stima del rischio corruttivo, introdotto con il PTPC 2021_2023.

Con la legge 190/2012, era stata delineata una nozione ampia di "prevenzione della corruzione", che comprendeva una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, che con le Amministrazioni pubbliche abbiano a rapportarsi.

Altrettanto ampia è l'accezione di "corruzione" assunta dalla norma; le situazioni rilevanti, infatti, hanno portata più estesa della fattispecie penalistica – disciplinata negli artt. 318,319 e 319 ter del Codice penale – e sono tali da ricomprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, disciplinati nel Titolo II, Capo I c.p., ma anche quelle situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione, a causa dell'uso distorto a fini privati delle funzioni attribuite ovvero dell'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso in cui essa rimanga a livello di tentativo.

Già nell'ambito del PNA 2019, l'A.N.AC. fornisce una definizione aggiornata di "corruzione" e di "prevenzione della corruzione", rendendo più esplicita la finalità dei PTPCT. Il PNA 2019, dunque, distingue fra la definizione di corruzione, ovvero i "comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli", più propri del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, da quella di prevenzione della corruzione, ovvero "una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla Legge 190/2012."

Pertanto, non si intende neanche oggi modificato il contenuto della nozione di corruzione, intesa in senso penalistico, ma la "prevenzione della corruzione" introduce in modo organico e mette a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali -riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione -che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

Il PTPC rappresenta lo strumento attraverso il quale il Comune mette a sistema e descrive un processo, articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente, finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno della corruzione. Il PTPC costituisce il programma di attività concrete, con indicazioni delle aree di rischio e dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei relativi tempi.

Inoltre, il Piano crea un collegamento tra anticorruzione – trasparenza – performance nell'ottica di una gestione sistematica del rischio corruzione.

Nel corso degli anni, si è portata avanti un'intensa attività di aggiornamento, perfezionamento ed implementazione del Piano.

Il Piano di Prevenzione della Corruzione 2022/2024, redatto in coerenza con il quadro normativo di riferimento, seguendo le linee guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC), muove dai precedenti Piani, costituendone il naturale proseguimento ed implementazione e si realizza mediante la pianificazione delle misure di prevenzione aggiornate annualmente in base alle risultanze delle attività, la tempistica, la responsabilità e i contenuti ponendosi, costantemente, nella prospettiva di superamento della logica di mero adempimento, per orientarsi, sempre più, al risultato ed al miglioramento continuo, mediante la messa in campo delle necessarie misure di prevenzione oggettive e soggettive non solo generali, ma specifiche e frutto delle esperienze concrete dell'Amministrazione.

Il Piano 2022_2024 si prefigge, in continuità con l'azione svolta negli anni precedenti, il raggiungimento delle seguenti finalità:

ridurre le opportunità che si producano casi di corruzione, attraverso l'analisi delle condizioni abilitanti ed interventi organizzativi colti a prevenirli;

aumentare la possibilità di scoprire casi di corruzione, attraverso un programma coordinato di monitoraggi e con la progettazione di misure "sostanziali" (ovvero calibrate sulla specificità del contesto esterno ed interno dell'Amministrazione), pur nella consapevolezza della scarsità di risorse umane e finanziarie da adibire allo scopo;

creare un contesto sfavorevole alla corruzione, attraverso un collegamento funzionale tra anticorruzione-trasparenza- controlli interni – performance;

semplificare le attività dell'amministrazione ed accrescere gli strumenti di controllo sociale diffuso, attraverso lo sviluppo delle attività volte a dare concreta attuazione all'istituto dell'Accesso Civico Generalizzato (FOIA).

Stante la scelta di aggiornare l'esistente anziché rivoluzionarlo, il presente Piano, in ottica non meramente adempimentale, al fine di migliorare le azioni complessive, conferma l'ispirazione a principi strategici, metodologici e finalistici, come di seguito sintetizzato:

1) Principi Strategici

Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio.

L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione degli incaricati delle funzioni dirigenziali, di tutto il personale e degli organi di valutazione e di controllo.

Collaborazione tra le Strutture e con le altre PP. AA.

La collaborazione tra Strutture interne favorisce la sostenibilità organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse.

Sulla base di tale principio, nel corso dell'anno 2021 si è rivelata efficace la nuova tabella di valutazione del rischio in condivisione con tutte le Strutture dell'Amministrazione.

2) Principi Metodologici

Prevalenza della sostanza sulla forma.

A tal fine, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno.

3) Gradualità.

Le diverse fasi di gestione del rischio, potranno essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

4) Selettività.

Al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del

rischio, è opportuno, anche nel 2022, confermare le priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo.

Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, ora che quelle già individuate hanno dimostrato un'adeguata efficacia.

5) Integrazione.

La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. Al fine di garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance, alle misure strategiche programmate nel PTPC corrisponderanno specifici obiettivi, individuati anche in sintonia con il piano esecutivo di gestione

6) Miglioramento e apprendimento continuo.

Nell'ambito della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione, la gestione del rischio va intesa come un processo di miglioramento continuo, basato sul monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure; a tal scopo si ritiene fondamentale lo strumento della Conferenza dei servizi, già utilmente testato negli anni passati ed oggi reso più difficile dalla situazione emergenziale, difficoltà questa superabile tramite lo strumento delle videoconferenze.

7) Principi finalistici

Effettività.

La gestione del rischio dovrà tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'attività delle strutture ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

8) Orizzonte del valore pubblico.

La gestione del rischio dovrà inoltre contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere della comunità locale, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

In merito, poi, ai soggetti destinatari diremo anche quest'anno che la strategia di prevenzione della corruzione e di attuazione degli obblighi di trasparenza si attua attraverso la sinergia e la collaborazione di tutta la compagine chiamata a gestire e prevenire il rischio corruttivo, ciascuno sotto gli aspetti della rispettiva competenza e senza alcuna deresponsabilizzazione.

I soggetti destinatari

I soggetti destinatari del PTPC coincidono con tutti gli incaricati di posizione organizzativa e tutto il personale, a qualsiasi titolo in servizio. Essi sono tenuti ad assicurare la collaborazione all'attuazione del Piano, adempiendo alle disposizioni e alle attività previste, secondo gli indirizzi e le indicazioni tecnico-operative definite dal RPTPC.

In tal senso, è intervenuta l'A.N.AC, sin dal P.N.A. 2015, affermando che "il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi compresi anche gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo per la qualità del PTPC e delle relative misure."

Il coinvolgimento va assicurato:

- a) in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi;
- b) in termini di partecipazione attiva in sede di definizione delle misure di prevenzione;
- c) in sede di attuazione delle misure.

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT)

Il Responsabile (RPCT) è nominato con provvedimento del Sindaco, in conformità a quanto disposto dall'articolo 1, comma 7, della L. n.190/2012 ed esercita i compiti attribuitigli dalla legge e dal PTPCT. È coadiuvato da una struttura organizzativa di supporto che si identifica nell'ambito del Segretariato Generale.

Ruolo principale del RPCT è quello di proporre e di predisporre adeguati strumenti interni all'Amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi.

Tali poteri si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno dell'Ente al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni e duplicazioni, l'intero sistema dei controlli previsti anche al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione.

La mancata risposta alle richieste di contatto e di informativa del RPCT da parte dei soggetti obbligati in base alle disposizioni del PTPCT è suscettibile di essere sanzionata disciplinarmente.

Il ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

L'OIV riveste un ruolo fondamentale nel coordinamento tra sistema di gestione della performance e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza; in particolare, specifici compiti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sono stati conferiti all'OIV dal d.lgs. 33/2013 e dalla l. 190/2012.

Le funzioni già affidate all'OIV in materia di prevenzione della corruzione dal d.lgs. 33/2013 sono state rafforzate dalle modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012. La nuova disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione tra OIV e RPCT e di relazione dello stesso OIV con ANAC, prevede un più ampio coinvolgimento dell'OIV chiamato ad assicurare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione e della performance degli uffici e dei dipendenti comunali.

L'OIV, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, verifica che il PTPC sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

In rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e la trasparenza, l'OIV verifica i contenuti della Relazione annuale del RPCT recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT è tenuto a trasmettere allo stesso OIV oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione (art. 1, c. 14, della l. 190/2012).

L'OIV, inoltre, esprime un parere obbligatorio sulla specifica misura di prevenzione della corruzione - il codice di comportamento - che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001.

La connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza già prevista dal d.lgs. 150/2009 aveva già trovato conferma nel d.lgs. 33/2013 ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione.

Ne consegue che l'OIV è tenuto a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori. Inoltre, esso utilizza i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale, del responsabile, dei singoli uffici tenuti alla trasmissione dei dati.

L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPCT, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento

Le modifiche normative che si sono succedute nel tempo hanno mantenuto inalterato il compito affidato all'OIV di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza (art. 14, c. 4, lett. g), del d.lgs. 150/2009). Detta attività continua a rivestire particolare importanza per ANAC che, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di controllo e di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, definisce annualmente le modalità per la predisposizione dell'attestazione da pubblicare, a cura del RPCT.

Aggiornamento del Piano

Annualmente, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza procede alla proposta di aggiornamento del PTPCT, previa consultazione pubblica dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della sua adozione da parte della Giunta, con apposita deliberazione da approvarsi entro il 31 gennaio di ogni anno.

Nel processo di aggiornamento annuale del presente piano si è tenuto conto delle normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti, degli indirizzi dell'A.N.A.C. di cui al PNA 2019, approvato con delibera A.N.A.C n. 1064 del 13 novembre 2019, degli eventuali indirizzi degli organi preposti, dei contributi dei responsabili coinvolti, in prima linea, nella progettazione/individuazione delle misure di prevenzione.

Processo di formazione del Piano

Fase 1

Le posizioni organizzative, ogni anno, trasmettono al RPCT, secondo le modalità dal medesimo stabilite, l'aggiornamento della mappatura dei processi, della rilevazione e valutazione del rischio e del relativo trattamento, con esplicita indicazione delle misure di prevenzione che intendono adottare, nonché le proprie proposte in ordine alle misure organizzative da porre in essere per contrastare il rischio rilevato. Qualora tali misure comportino oneri economici per l'Ente, le proposte indicano la stima delle risorse finanziarie occorrenti.

Così come è avvenuto nel 2021, si prevede che tale attività delle posizioni organizzative non sia inficiata dalla modalità dello smartworking, la quale ha anzi comportato una continua interconnessione fra Segretario e Responsabili anche su questo fronte.

Fase 2

Il RPCT ha effettuato una consultazione pubblica, attraverso la pubblicazione, sulla home page del sito istituzionale, di una news che rimanda ad una pagina dedicata all'avviso pubblico di consultazione e al modulo "operativo", tramite il quale inviare, all'indirizzo di posta elettronica indicato, proposte e osservazioni.

Fase 3

Le proposte ritenute maggiormente idonee e coerenti con le finalità del PTPCT, che non comportino nuove o maggiori spese per l'Amministrazione, vengono recepite con l'approvazione dello stesso entro il 31 gennaio.

Il RPCT, tenuto conto dell'eventuale documento di indirizzo formulato dagli Organi di Governo, elabora la proposta di PTPCT - contenente, tra l'altro, la proposta del Catalogo definitivo dei Processi e del Registro dei Rischi, aggiornato tenendo conto della mappatura annualmente elaborata dai Responsabili dei servizi - e la sottopone all'O.I.V. e alla Giunta per una valutazione prodromica alla definitiva adozione.

Fase 4

Il PTPCT approvato dalla Giunta viene illustrato e condiviso con tutti i Referenti anticorruzione, secondo le modalità e la tempistica individuate dal RPCT con proprie disposizioni.

Fase 5 (eventuale)

Laddove si rendessero necessari adeguamenti del Piano prima del suo fisiologico aggiornamento annuale, a seguito di rilevanti mutamenti organizzativo-funzionali nell'Ente, ovvero in relazione ad esigenze emerse nel corso della gestione degli interventi attuativi del Piano medesimo, tali modifiche sono approvate e pubblicate con le stesse modalità seguite per l'approvazione iniziale.

I contenuti del piano

Il presente Piano Triennale per la prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) è redatto ai sensi della Legge 190/2012 e secondo le linee di indirizzo, nel tempo, dettate dai Piani Nazionali Anticorruzione (P.N.A.), nonché delle modifiche legislative intervenute in materia di anticorruzione e trasparenza; in particolare il presente Piano tiene conto degli indirizzi esplicitati nella Delibera A.N.AC n. 1064 del 13 novembre 2019 di approvazione del P.N.A. 2019 e delle Linee Guida ANAC n. 469/2021.

Obiettivi strategici e azioni - Collegamento con il ciclo della performance

Il presente Piano è strettamente collegato ed integrato con la programmazione strategica e operativa dell'Amministrazione e con il suo piano della Performance; la coerenza del PTPCT con i diversi documenti di pianificazione è oggetto di apposita valutazione da parte dell'O.I.V. prima della sua approvazione.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance ha confermato, anche per l'anno 2022, che le misure e gli obiettivi definiti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza rientrano nel ciclo di programmazione delle attività dell'Ente e pertanto, sono da ritenere a tutti gli effetti assimilabili agli adempimenti previsti dal PEG.

L'attuazione delle misure e degli obiettivi contenuti nel PTPCT, prosegue il piano della Performance, rientra nella "responsabilità dirigenziale" e concorre alla valutazione della performance organizzativa ed individuale sulla base degli esiti del monitoraggio disposto dal RPC e dalle verifiche dell'OIV.

Nelle linee programmatiche per il mandato amministrativo trovano particolare enfasi gli obiettivi di trasparenza e legalità che rappresentano punti chiave e trasversali rispetto all'intera strategia di mandato; tanto più nel 2022 che vede la conclusione dell'attuale consiliatura. Tali principi si estrinsecano negli obiettivi strategici "tempestività degli adempimenti connessi al piano triennale di prevenzione della

corruzione ed al programma triennale per la trasparenza e l'integrità" e "sviluppo della digitalizzazione dei processi dell'amministrazione ed ampliamento dell'offerta di servizi pubblici digitali per cittadini e imprese".

E' in fase di redazione lo schema di Documento Unico di Programmazione (DUP) 2022-2024, redatto in modo da corrispondere alla Linee Programmatiche di Mandato, così da sviluppare un impianto che costituisca il quadro concettuale e coordinato entro il quale armonizzare i diversi livelli di programmazione dell'Ente (strategica, operativa, esecutiva) con i sistemi informativi e gestionali di riferimento e il relativo piano degli indicatori di cui al D.lgs. 118/2011e ss.mm.

Con specifico riferimento alle attività di prevenzione della corruzione e di miglioramento dei livelli di trasparenza, il DUP 2022-2024 prevede la realizzazione di alcuni obiettivi specifici di seguito riportate:

ENTRATE

Attraverso la pianificazione di numerose attività volte a contrastare l'elusione e l'evasione fiscale sarà portata avanti una forte azione di recupero della capacità di contrasto all'evasione, per alimentare adeguati flussi di gettito che finanzino lo sviluppo, la diminuzione della pressione fiscale e ostacolino la distorsione della concorrenza determinata da coloro che non adempiono agli obblighi tributari; e tale obiettivo sarà reso più facile dalla recente adozione da parte della Giunta Comunale del regolamento sugli incentivi relativi alle entrate tributarie.

L'Amministrazione intende, altresì, sviluppare progetti finalizzati alla perequazione del prelievo, con riferimento specifico alla fiscalità immobiliare, per recuperare disallineamenti tra le realtà economiche sottese ai fabbricati e le loro risultanze catastali.

EFFICIENTAMENTO E RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI

In ossequio a quanto previsto dalle Linee programmatiche, l'Amministrazione ha confermato la scelta di proseguire nella realizzazione del piano di razionalizzazione complessivo della società, individuando specifiche misure di contenimento delle spese di funzionamento e di riorganizzazione e riduzione degli organismi partecipati che tengano conto dei principi e degli indirizzi desumibili dal D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, e ss.mm. e ii. attraverso processi volti a valutare, in base ad un'attenta analisi economico-giuridica, la possibilità di modificare la forma giuridica degli Organismi Partecipati, nonché di procedere all'aggregazione di organismi partecipati che svolgono funzioni analoghe.

CONTRATO ALL'ABUSIVISMO

Le strutture comunali, seppure carenti di personale, saranno, come già avvenuto negli anni scorsi, impegnate in azioni di contrasto all'abusivismo in tutti i settori (commerciale, pubblicitario, edilizio).

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Anche nell'anno 2022 proseguirà l'attività di censimento, valorizzazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare, contemperando la necessità di salvaguardare le esigenze sociali con una governance efficace e un efficiente impiego delle risorse economiche. In particolare, la struttura competente sarà impegnata nel ripristino della legalità sull'ERP attraverso una verifica dei requisiti per restituire casa a chi ne ha diritto.

TRASPARENZA E SEMPLIFICAZIONE DEI PROCESSI

Nel DUP è confermata la costante attività di sviluppo della digitalizzazione dei processi dell'Amministrazione e di ampliamento dell'offerta di servizi pubblici digitali per cittadini ed imprese; vengono inoltre rafforzati gli obiettivi volti a migliorare i livelli di trasparenza dell'Amministrazione e di partecipazione dei cittadini, garantendo l'istituto del FOIA nonché l'accessibilità a dati e informazioni.

Infatti a ciò si è data attuazione, provvedendo con la tempestiva sostituzione del personale addetto all'accesso agli atti, collocato in quiescenza.

Novità e principali contenuti del Piano 2022-2024

In relazione a quanto sopra affermato con riguardo alle finalità dei PTPCT, la predisposizione e l'emanazione del presente Piano deve essere vista nell'ottica di un processo organizzativo di carattere dinamico implicante la progettazione, l'attuazione e l'implementazione di un insieme di strumenti finalizzati alla prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Già il PTPC 2021-2023 aveva attuato una rivisitazione generale del sistema di prevenzione finalizzato all'individuazione ottimale delle misure di prevenzione secondo il rischio emergente.

La novità principale è rappresentata dalla revisione strutturale del Piano e dalla razionalizzazione degli istituti e relativi adempimenti.

Si evidenziano in particolare i seguenti ambiti:

- Revisione della metodologia della valutazione del rischio a seguito del recepimento degli indirizzi del PNAn2019 e messa a regime del nuovo modello;
- Rivisitazione con approfondimento della sezione relativa alla disciplina in materia di conflitti di interessi;
- Cronoprogramma integrato con tutte le fattività ed i monitoraggi da realizzare;
- Introduzione degli indicatori di verifica dei monitoraggi;
- Introduzione della verifica a campione, tramite sorteggio, quale monitoraggio di secondo livello.

Obiettivi del Piano 2022-2024

Una delle finalità del PTPCT è creare un collegamento tra l'attività amministrativa posta in essere per il contrasto alla corruzione e la performance dei responsabili di servizi, nell'ottica di una più ampia gestione del rischio istituzionale e in stretto collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'Amministrazione definita nel Piano della Performance. Tale azione dovrà essere particolarmente incisiva in questo periodo di fine mandato, che sappiamo essere particolarmente delicato e che dovrà quindi essere adeguatamente attenzionato.

Nell'ambito dell'indirizzo strategico, al fine di rendere unitaria l'attività disposta dal PTPCT, si è ritenuto di individuare un'area di intervento omogenea rubricata "Efficiente ed efficace monitoraggio del rispetto delle disposizioni su anticorruzione e trasparenza", con lo scopo di perseguire la messa a sistema delle azioni sinergicamente orientate nell'Ente al raggiungimento di migliori livelli di risultato.

La relativa pianificazione potrà essere integrata mediante ulteriori, eventuali, atti attuativi del RPCT.

Cronoprogramma delle attività e monitoraggio del Piano

Oltre agli obiettivi specifici di cui al paragrafo precedente, rimangono poi numerose altre attività necessarie all'attuazione e alla verifica delle misure di prevenzione della corruzione.

Il controllo e il monitoraggio degli obiettivi e delle attività contenuti nel presente Piano sono affidati all'RPCT, che li svolge per il tramite degli uffici del Segretariato Generale. Tutte le posizioni organizzative,

attori diretti dell'attuazione del Piano, adottano le azioni previste e necessarie per garantire il puntuale rispetto delle scadenze indicate nel cronoprogramma.

Il sistema di monitoraggio e verifica periodica rappresenta un elemento fondamentale del processo di gestione del rischio, che consente di testare l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso. Sulla base delle risultanze ricevute, in sede di monitoraggio, sarà possibile apportare tempestivamente le modifiche necessarie.

Il "contesto esterno"

In questa sezione, oltre a tracciare un profilo sociodemografico e del tessuto economico di riferimento, si definisce - attraverso il reperimento informazioni e dati nazionali e locali - il livello di legalità e sicurezza reale e percepito e le conseguenti aree di rischio. L'obiettivo è quello di mappare le fragilità del contesto urbano per definire gli interventi preventivi da introdurre.

Quello di Ladispoli è un territorio che offre molteplici possibilità di investimenti, legati al settore turistico-ricettivo, immobiliare, edilizio, commerciale e finanziario, fino ai servizi alla persona, compreso il mondo della sanità, un ambito ancor più attenzionato in seguito alla pandemia, tenendo conto anche dei nuovi investimenti che la Regione Lazio ha già programmato di effettuare in questo settore nel nostro territorio. Si tratta di un contesto fortemente appetibile per le organizzazioni criminali, che trovano proprio in questa complessità un terreno fertile di proliferazione.

Inoltre, la pandemia continua a colpire il Paese negli ultimi mesi compromettendo pesantemente la maggior parte del contesto alla luce di nuove aree di rischio che si sono venute a creare a causa delle mutate condizioni socioeconomiche della popolazione; che sembravano essere migliorate con la fine del lockdown e che invece si stanno riaffossando con queste nuove ondate pandemiche.

Emergenza COVID-19 e illegalità

Rimane purtroppo attuale quanto già rilevato a tal proposito nello scorso PTPC :*Fonte: DIA, Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento, Il semestre 2019, Roma, 2020

Le mafie da sempre intercettano le variazioni di ordine economico e le sfruttano come occasioni di espansione e arricchimento. Il Covid-19 può dare la possibilità alle compagini criminali di proporsi alle famiglie e ai piccoli imprenditori che si troveranno in grave carenza di liquidità come welfare alternativo e punto di riferimento sociale.

Una comunità impoverita è più vulnerabile al ricatto criminale: le organizzazioni criminali punteranno dunque a consolidare il loro consenso sociale sul territorio attraverso l'elargizione di prestiti di denaro a famiglie in difficoltà, non necessariamente elargiti a tassi usurari, determinando di fatto una dipendenza che potrà essere poi riscattata in vari modi, compresa la manovalanza vera e propria. A queste attività si affiancano, poi, gli investimenti realizzati nel settore dei giochi e delle scommesse ed in quello immobiliare, nei lavori connessi alla realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili e in tutti quei settori che usufruiscono di finanziamenti pubblici statali e comunitari.

A seguito dell'emergenza coronavirus questa capillarità potrebbe estendersi, andando ad "occupare" anche i settori connessi alla sanità. Bisogna a questo punto considerare che il comune di Ladispoli è diventato nel 2021 capofila del distretto socio-sanitario Ladispoli-Cerveteri, con tutte le maggiori competenze e responsabilità che ciò comporta.

Un posizionamento ancora più forte nel sistema sanitario avrebbe, quale ulteriore effetto collaterale, quello di incidere sugli apparati della Pubblica Amministrazione deputati alla gestione dei finanziamenti e degli appalti pubblici; tanto più che, essendo venuto meno l'obbligo del ricorso alla stazione unica appaltante, si sono frammentate le stazioni appaltanti, e questo determina una maggiore difficoltà di controllo.

È evidente che l'emergenza sanitaria è di per sé una situazione eccezionale ed in quanto tale potrebbe offrire l'occasione per ottenere appalti legati alla distribuzione di presidi medicali. Un business che offre, inoltre, la possibilità di distribuire posti di lavoro ad affiliati o di subappaltare ad aziende di riferimento, consolidando così la base del proprio "consenso sociale".

Infine, le organizzazioni criminali hanno tutto l'interesse a fomentare episodi di intolleranza urbana, strumentalizzando la situazione di disagio economico per trasformarlo in protesta sociale e rinforzare ancor di più la loro immagine sul territorio.

Il "contesto interno"

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione.

Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

Alla luce delle informazioni e dei dati illustrati nella sezione dedicata al contesto esterno, appare subito evidente la potenziale esposizione dell'Amministrazione ad una pluralità di rischi.

Inoltre, l'anno 2021, segnato ancora dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha comportato l'incremento del cambiamento nato nel 2020 nello svolgimento dell'attività lavorativa; cambiamento dovuto alla necessità di continuare a contenere il virus anche limitando gli spostamenti sul territorio da parte della popolazione.

Da ciò, l'introduzione di una serie di misure ed iniziative, tra le quali, l'incentivazione del c.d. "lavoro agile" (art. 87 del D.L.18/2020 convertito in Legge n. 27/2020) anche all'interno della Pubblica Amministrazione, da parte dell'Autorità di Governo.

Ciò ha comportato l'introduzione, in via sperimentale, dell'istituto; tale modalità lavorativa perdurerà in via ordinaria, sebbene modificata nel 2021 con la prevalenza del lavoro in presenza, almeno fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID19, prevista ad oggi per il 31 marzo 2022.

La funzione dell'Ente

Il comune di Ladispoli persegue, anche nel triennio 2022-2024 i fini di seguito riportati: promuove e qualifica l'organizzazione sociale regolando i tempi e gli orari, privilegiando il trasporto collettivo a garanzia della salute, della sicurezza e della mobilità generale;

impronta l'azione amministrativa al rispetto dei principi di sussidiarietà, trasparenza, imparzialità, efficacia, efficienza, economicità, rapidità e semplicità nelle procedure per soddisfare le esigenze della collettività e degli utenti dei servizi, nell'assoluta distinzione dei compiti degli Organi e degli Uffici ;

assicura, anche attraverso tecnologie informatiche, la più ampia partecipazione degli appartenenti alla comunità cittadina, singoli o associati, all'Amministrazione locale e al procedimento amministrativo e garantisce l'accesso alle informazioni in possesso della pubblica Amministrazione, nell'osservanza dei

principi stabiliti dalla legge, al fine di garantire la massima trasparenza e visibilità dell'azione amministrativa e la più ampia pubblicità degli atti e delle informazioni;

adotta il Codice etico dei dipendenti con l'intento di assicurare e testimoniare la trasparenza, l'integrità e la legalità nelle attività dell'Ente, contrastando ogni possibile forma di corruzione e di infiltrazione criminosa. Con l'adesione al Codice fin dal 2013, i dipendenti si impegnano a improntare la loro azione ai valori della Costituzione e ai principi di fedeltà allo Stato, di osservanza delle leggi, di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione, che richiedono a chi è impegnato nelle istituzioni pubbliche, con incarichi di governo o responsabilità della gestione amministrativa, di operare con onore e decoro, nell'esclusivo interesse dello Stato e della Comunità rappresentata e mediante stili di comportamento consoni.

Le disposizioni del Codice si applicano anche alla società partecipata nei limiti e nelle forme consentite dal suo ordinamento e dal regime giuridico cui è sottoposta;

Il Comune promuove lo sviluppo economico, sociale e culturale della comunità locale, il diritto al lavoro e l'accrescimento delle capacità professionali, con particolare riferimento alla condizione giovanile e femminile, sviluppando ed esercitando politiche attive per l'occupazione, attività di formazione professionale e favorendo iniziative a tutela della sicurezza e dei diritti del lavoro; riconosce il ruolo sociale degli anziani, ne valorizza l'esperienza, ne tutela i diritti e gli interessi; favorisce la partecipazione civica dei giovani, anche minorenni, ne valorizza l'associazionismo e concorre a promuoverne la crescita culturale, sociale e professionale;

Tutela i diritti delle bambine e dei bambini uniformandosi alla Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; ne promuove in particolare il diritto alla salute, alla socializzazione, alla partecipazione, al gioco, allo studio e alla formazione nella famiglia, nella scuola e nelle realtà sociali dove si sviluppa la loro personalità; tutela il rispetto per la differenza e l'accettazione come parte della diversità umana e dell'umanità stessa, conformando le sue politiche alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Sostiene i diritti delle persone con disabilità promuovendo, in particolare, il rispetto della loro dignità, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, l'indipendenza, la non discriminazione, la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società. Protegge, altresì, il loro diritto alla parità di opportunità, alla accessibilità e alla mobilità e favorisce il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità preservando la loro identità.

Indirizza le scelte urbanistiche alla riqualificazione del tessuto urbano, salvaguardando il paesaggio, le caratteristiche naturali del territorio, l'esigenza pubblica di disporre di sufficienti parchi, giardini e spaziverdi oltre che di aiuole e alberature stradali.

Protegge e valorizza il territorio agricolo. Tutela gli animali e favorisce le condizioni di coesistenza fra le diverse specie esistenti; cura il patrimonio artistico, storico, monumentale e archeologico anche promuovendo e favorendo il coinvolgimento di soggetti privati finalizzato al recupero, alla conservazione, alla valorizzazione e alla più idonea fruizione di tale patrimonio nonché al sostegno delle attività culturali della Città;

Riconosce poi l'accesso all'acqua come diritto umano, universale, indivisibile, inalienabile e lo status dell'acqua come bene comune pubblico.

La società partecipata è altresì tenuta a nominare un Responsabile per l'attuazione del proprio Piano di prevenzione della corruzione, nonché a definire, nei propri modelli di organizzazione, meccanismi di responsabilità che consentano ai cittadini di avere notizie in merito alle misure di prevenzione della corruzione adottate e alla loro attuazione.

Il Consiglio dell'A.N.AC., nella seduta dell'8 novembre 2017, ha approvato con deliberazione n. 1134/2017 "Le 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." In particolare, le suddette Linee Guida sottolineano l'importanza sia dei compiti di vigilanza da parte delle amministrazioni controllanti "sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove adottato, anche con gli strumenti propri del controllo (atto di indirizzo rivolto agli amministratori, promozione di modifiche statutarie e organizzative, altro) ...", sia gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22 del D.lgs.33/2013.

Il Sistema dei controlli interni, poi, opera in modo integrato, coordinato e sinergico, in conformità al Regolamento di Contabilità, al Regolamento degli Uffici e dei Servizi, agli strumenti di pianificazione e programmazione vigenti, a garanzia dell'economicità, efficacia, efficienza, equità, legalità e buon andamento della gestione complessiva dell'Ente e della performance, anche con riguardo al funzionamento degli Organismi partecipati.

Evidenti sono le sinergie che il sistema dei controlli è chiamato a dispiegare a supporto della prevenzione del fenomeno della corruzione, attraverso la costruzione di una visione unitaria del contesto amministrativo, allo scopo, anche, di governarlo avendo contezza degli accadimenti gestionali.

Il controllo successivo di legittimità e regolarità amministrativa

Nella nuova logica di integrazione, il controllo successivo, oltre alle finalità sue proprie di verifica della legittimità e regolarità amministrativa, si pone come valido strumento di monitoraggio del PTPCT, potendo assumere la funzione di indicatore di potenziali fenomeni distorsivi dell'attività amministrativa e come tali di interesse primario per il presidio e la prevenzione della corruzione.

La nuova modalità organizzativa, ferma restando la titolarità delle rispettive funzioni in capo al Segretario Generale e Responsabile della Prevenzione della Corruzione, ha reso maggiormente pregnante l'attivazione di meccanismi di controllo finalizzati alla definizione di protocolli e sistemi di monitoraggio che, prima dell'esercizio del controllo in senso ispettivo, prediligono la preventiva definizione di modalità di esercizio dell'azione amministrativa a cui gli atti debbono uniformarsi.

In tal senso l'annuale Piano, redatto dal Segretario Generale, ancor più che nel passato, focalizzerà l'attenzione su ambiti gestionali individuati maggiormente a rischio dal PTPCT; indicando modalità operative che, oltre alla regolarità amministrativa, possano verificare anche quelle manifestazioni che attraverso l'esercizio della discrezionalità operino scelte che possano rivelarsi improprie.

La finalità precisa che si intende perseguire è quella di rendere le norme comportamentali /gestionali il primo baluardo per la creazione di un clima sfavorevole alla corruzione. È fuor di dubbio che una corretta costruzione del provvedimento amministrativo, unitamente ad una gestione consapevole del procedimento afferente, costituisce prologo agli obiettivi sanciti dal PTPCT.

Con riferimento alla specifica attività istituzionale 2022, è inevitabile evidenziare che l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per gravità, dimensioni e durata, ha aperto scenari che hanno finito per alterare tutti i processi di gestione del rischio esistenti.

Il controllo successivo di legittimità e regolarità amministrativa alla luce dell'inedito scenario prodotto dalla crisi sanitaria, dovrà continuare a non più affidarsi esclusivamente ai principi e alle prassi generali sopra indicate, ma dovrà continuare nella modifica dell'approccio sotto molteplici profili. In particolare, al fine di collaborare alla prevenzione sull'instaurarsi di possibili fenomeni distorsivi, particolare attenzione dovrà

porre a tutti quei provvedimenti che l'Amministrazione ha messo in campo per far fronte alla situazione emergenziale.

Partendo dal presupposto che il primo mutamento è avvenuto nel contesto operativo che ha ridotto il confronto diretto, inducendo l'Amministrazione a rivedere le prassi procedurali e le modalità organizzative, occorrerà continuare a rafforzare la vigilanza sulla corretta ed efficace attuazione delle misure precauzionali necessarie per la prosecuzione dell'attività lavorativa.

Per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità di tale situazione emergenziale, inoltre, un contributo significativo, sotto il profilo gestionale, sarà fornito dalle verifiche sulle procedure in deroga agli strumenti ordinari dettate dalla decretazione di urgenza per far fronte alle necessità economiche in atto.

Il controllo analogo

Per effetto dell'entrata in vigore del D.lgs. 50/2016 "Codice dei Contratti Pubblici", del D.lgs. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" e del D.lgs. 100/2017 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", il controllo analogo sulle società partecipate si sostanzia oggi in un'influenza ancor più determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

L'effettivo esercizio di tale controllo rappresenta, ai sensi dell'articolo 16 del D.lgs. 175/2016, uno dei requisiti essenziali affinché la società in house possa ricevere dall'Amministrazione, affidamenti diretti di contratti di fornitura di servizi.

L'assetto organizzativo, nel quale il controllo analogo va quindi a sostanziarsi e ad operare deve essere prioritariamente definito attraverso la modifica dello statuto delle società in house ed altresì, dovrebbe essere configurato, nella sostanza, da un regolamento emanato dall'Amministrazione.

La funzione di controllo analogo, in ragione della complessa articolazione organizzativa dell'Ente, è svolta necessariamente in maniera trasversale all'interno della macrostruttura.

L'esercizio del ruolo di socio, peraltro unico, tiene conto in particolare: di una più stringente attività di controllo sugli strumenti di programmazione degli organismi partecipati, dell'aumento del flusso informativo tra Amministrazione ed Ente controllato, anche attraverso la verifica dei provvedimenti e delle operazioni deliberate dagli organi di governo delle società e degli enti partecipati, ove occorra, in stretta collaborazione con il collegio sindacale di detti Organismi, finalizzata a riscontrare la coerenza dei documenti medesimi con i vincoli normativi, a valutare le decisioni prese dai medesimi Organi in ordine ai riflessi economici, finanziari e patrimoniali rispetto agli equilibri di bilancio dell'Ente, nonché a disporre di idonei strumenti di emersione e segnalazione delle criticità riscontrate atti a consentire la tempestiva adozione delle opportune misure correttive.

Sul versante della prevenzione della corruzione, l'A.N.AC., con Delibera n. 1134/2017 in materia di "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 degli enti pubblici economici", ha richiamato l'attenzione delle amministrazioni controllanti ad esercitare compiti di impulso e di vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione da parte degli enti di diritto privato in controllo pubblico per arginare eventuali rischi corruttivi.

In particolare, secondo l'A.N.AC, l'affidamento a tali soggetti di funzioni e attività pubbliche, presenta specifiche criticità, quali l'assenza di una verifica della presenza di conflitti di interessi, l'acquisizione di professionalità senza procedure comparative o concorsuali, limitati controlli.

Il presente Piano, fa proprie le raccomandazioni dell'A.N.AC, prevedendo uno specifico obiettivo sull'argomento.

La mappatura dei processi e la valutazione del rischio

Mappatura dei processi

Anche nel 2022 la mappatura dei processi è lo strumento volto all'individuazione e analisi dei processi organizzativi.

L'obiettivo tendenziale è la graduale disamina della totalità delle attività svolte dall'amministrazione, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Una mappatura dei processi adeguata consente all'organizzazione di evidenziare duplicazioni, ridondanze e inefficienze e quindi di poter migliorare l'efficienza allocativa e finanziaria, l'efficacia, la produttività, la qualità dei servizi erogati, oltre a porre le basi per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo.

La mappatura dei processi nel presente PTPCT è riferita a tutti i settori, già evidenziati nei precedenti Piani e che in questa sede si confermano; mentre, per quanto concerne l'area di rischio "Contratti pubblici" si continua a tener conto delle direttive indicate dall'Autorità con la Delibera n. 12/2015, adattandole alla realtà dell'Amministrazione locale.

Nel corso del triennio si procederà al perfezionamento dell'attività ricognitiva dei processi, iniziata nell'anno 2021 con l'elencazione di tutti i processi ancora non mappati dalle Strutture, con l'obiettivo di offrire un quadro riepilogativo generale, utile a fini organizzativo-gestionali nonché per il processo di gestione del rischio; a dato consolidato e completo la mappatura potrà essere considerata un elemento del contesto interno.

Processo di valutazione del rischio

Il PNA 2019 ha fornito una nuova visione dell'approccio metodologico al sistema di gestione del rischio in favore di un sistema maggiormente orientato all'apprezzamento qualitativo dei fenomeni. Nella nuova logica sopra illustrata, una volta compiuta l'attività di mappatura dei processi – anche sulla base degli elementi di cognizione ricavati da un'adeguata analisi del contesto esterno ed interno – la valutazione del rischio deve articolarsi attraverso le seguenti fasi e sottofasi:

a) Identificazione degli eventi rischiosi

Utilizzazione di opportune tecniche di identificazione e di una pluralità di fonti informative

Individuazione dei rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzazione nel PTPCT [Registro dei rischi]

b) Analisi del rischio e stima del livello di esposizione al rischio

- scegliendo l'approccio valutativo [qualitativo, quantitativo, misto]

- individuando i criteri di valutazione

- rilevando i dati e le informazioni

- formulando un giudizio sintetico, adeguatamente motivato

c) Ponderazione del rischio

Definizione delle azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio valutando attentamente il rischio residuo

Individuazione delle priorità di trattamento dei rischi.

Il ciclo così evidenziato deve intendersi soggetto al permanente adeguamento alla realtà gestionale, in una logica di miglioramento continuo e di superamento dell'approccio adempimentale, da svilupparsi attraverso il monitoraggio permanente e la comunicazione-consultazione.

Ai fini dello sviluppo e del completamento del necessario aggiornamento alla nuova visione metodologica, l'ANAC ha riconosciuto agli Enti la possibilità di accompagnare la misurazione di tipo qualitativo con dati di tipo quantitativo, i cui indicatori siano chiaramente e autonomamente individuati dalle singole Amministrazioni, nonché di applicare il nuovo approccio valutativo in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2022-2024.

L'Ente ha, quindi, adottato il metodo di valutazione misto (quali-quantitativo) ed ha iniziato, sin dalla scorsa annualità, previa revisione del modello operativo, condiviso con tutte le articolazioni dell'Ente, alla valutazione del rischio secondo la nuova metodologia .

Analisi dei fattori abilitanti del rischio corruttivo. Individuazione delle aree di rischio

La Legge n. 190/2012, nel sottolineare l'importanza dell'individuazione di aree di rischio omogeneo, identificava delle aree cd "obbligatorie", ricomprese tra le attività generali comuni a tutte le articolazioni della P.A.; successivamente, attraverso i vari aggiornamenti del P.N.A., sono state individuate ulteriori aree di rischio, tali da rispecchiare le specificità funzionali e di contesto delle singole Amministrazioni, denominate "aree di rischio specifiche".

Alla luce di quanto suesposto, il Comune, attraverso l'analisi del contesto interno ed esterno e della tipologia dell'attività istituzionale svolta, conferma l'individuazione ed ha effettuato la mappatura delle seguenti aree di rischio:

Aree Generali e Obbligatorie:

provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario - autorizzazioni e concessioni;

provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario – contributi, sussidi, vantaggi economici di qualsiasi natura a persone, enti pubblici e privati;

contratti pubblici;

acquisizione e progressione del personale

controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;

gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;

affari legali e contenzioso.

aree specifiche anagrafe e servizi elettorali

pianificazione urbanistica ed edilizia .

Nel corso del triennio saranno effettuate le attività finalizzate alla mappatura dei processi a rischio per le aree specifiche individuate dall'ANAC per gli enti locali. In particolare, i processi afferenti all'area "Governo del territorio", attualmente presenti in altre aree di rischio quali "Controlli, Verifiche, Ispezioni e Sanzioni" e "Pianificazioni urbanistiche".

Identificazione degli eventi rischiosi

La fase di identificazione dei rischi ha lo scopo di individuare comportamenti e fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'Amministrazione tramite cui si potrebbero concretizzare eventi di cattiva amministrazione o di corruzione. L'identificazione del rischio deve, quindi, includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi. Pertanto, al fine di garantire evidenti esigenze di omogeneizzazione e coerenza, il Piano stabilisce che tale individuazione da parte dei funzionari avvenga secondo i criteri e le modalità di adempimento stabiliti dal RPCT.

Uno dei criteri da prendere in considerazione per individuare i potenziali eventi di rischio che potrebbero verificarsi nello svolgimento delle attività dell'Amministrazione è il più ampio ricorso alle fonti informative interne(es.: procedimenti disciplinari, segnalazioni; esterne, es.: casi giudiziari, ambito territoriale di riferimento) ed esterne.

In particolare, l'analisi della casistica giudiziaria consentirà di correlare gli eventi rischiosi ai processi mappati in precedenza, con la conseguente possibilità di instaurare un meccanismo efficace di miglioramento continuo.

A tal fine tutte le Strutture interne all'Amministrazione che dispongono di dati utili e rilevanti sono chiamate ad organizzare i dati in loro possesso per fornirli tempestivamente al RPCT, in modo tale che gli stessi siano fruibili anche da tutti i soggetti interessati dal processo di gestione del rischio.

Analisi e stima del rischio

Come più volte rappresentato, il P.N.A. 2019 ha riscritto il processo di analisi del rischio secondo un approccio di tipo qualitativo, che dia ampio spazio alla motivazione della valutazione, nel rispetto della trasparenza.

Il Comune ha recepito le indicazioni del P.N.A, adottando un metodo misto quali/quantitativo;nell'annualità 2021 si sono svolte le attività propedeutiche e necessarie per l'adeguamento alla nuova metodologia allo scopo di individuare indicatori idonei alla misurazione del livello di rischio dei processi di competenza dell'Amministrazione, condividendo i risultati con tutte le Strutture .

La metodologia adottata si articola nelle seguenti fasi:

Valutazione del rischio

L'esposizione al rischio viene stimata sulla base di specifici criteri, tradotti operativamente in indicatori di rischio, suddivisi in due categorie generali (probabilità e Impatto), rappresentati da dati oggettivi e dal dato soggettivo (sempre motivato) basato sulla conoscenza effettiva e diretta, dei fatti e delle situazioni che influiscono sul rischio.

I singoli indicatori di rischio sono ordinati secondo una scala ordinale a 3 livelli: alto – medio – basso.

La stima del grado di esposizione al rischio di ogni processo sarà effettuata attraverso la misurazione dei criteri di valutazione di probabilità e d'impatto secondo il principio del valore che si presenta con maggior frequenza.

In continuità con la passata metodologia, sarà applicato il principio di un approccio prudentiale alla valutazione del rischio, in base al quale è preferibile sovrastimare il rischio piuttosto che sottostimarlo.

Già a partire dall'anno 2021, è stata applicata la nuova metodologia di valutazione per la misurazione del livello di rischio corruzione dando precedenza ai processi presenti nella mappatura per singola struttura definiti a rischio "critico".

Una volta completata la fase di misurazione del rischio, dovranno essere valutate le diverse opzioni per ridurre l'esposizione dei processi/attività alla corruzione; al fine di stabilire se attuare nuove azioni, un concetto fondamentale è quello del rischio residuo ossia del rischio che perdura una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche siano state correttamente attuate.

Nell'ipotesi in cui le misure introdotte non risultino sufficienti a ridurre in modo significativo il rischio corruttivo, sempre nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa, si dovrà valutare come ridisegnare e irrobustire le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurre di nuove misure di prevenzione.

Con il presente PTPCT sono confermate le misure di prevenzione previste nei precedenti Piani; si applicano, pertanto, tutte le tipologie principali di misure descritte da A.N.AC. sin dal P.N.A. 2016.

A titolo esemplificativo, non esaustivo, nella sottostante tabella si riportano le principali misure di prevenzione, raggruppate secondo le categorie adottate dall'A.N.AC con il P.N.A. 2019, fermo restando che molte delle stesse potrebbero appartenere a più categorie; ad esempio l'incompatibilità specifica per posizioni dirigenziali appartiene, allo stesso tempo, alle "Misure di controllo" e alle "Misure di trasparenza", in considerazione dell'obbligo di pubblicazione della relativa dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

Formazione

La formazione rappresenta uno strumento fondamentale nell'ambito delle azioni finalizzate alla prevenzione della corruzione; essa deve poter coinvolgere, sia pur con approcci differenziati, tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla costruzione e attuazione delle misure: RPCT, referenti, organi di indirizzo, titolari di Uffici di diretta collaborazione e di incarichi amministrativi di vertice, responsabili degli Uffici, dipendenti.

L'azione deve essere differenziata in rapporto alla diversa natura dei soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione e di trasparenza e ai diversi contenuti delle funzioni attribuite.

Con il P.N.A. 2019, come già rappresentato, l'A.N.AC. ha introdotto una visione del complessivo sistema di prevenzione della corruzione maggiormente orientato alla qualità dell'azione, piuttosto che al mero adempimento; in tal senso, nel suddetto documento, l'Autorità ha espresso l'auspicio di "un cambiamento radicale nella programmazione e attuazione della formazione, affinché sia sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto delle diverse amministrazioni e costruisca capacità tecniche e comportamentali nei dipendenti pubblici."

Per rendere l'offerta formativa maggiormente corrispondente alle concrete esigenze della platea dei discenti, è stata avviata la ricognizione dei fabbisogni formativi, con la richiesta dell'indicazione di specifici argomenti o specifiche problematiche afferenti l'attività lavorativa, in concreto, svolta, affinché il programma della formazione risulti, nel contempo, funzionale allo sviluppo delle competenze dei dipendenti e al miglioramento dei servizi erogati.

In tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza, annualità 2022, gli obiettivi minimi del progetto di formazione possono essere così declinati:

1. fornire una conoscenza generale del quadro normativo di riferimento;
2. offrire quadri interpretativi, indicazioni e proposte operative per l'attuazione degli adempimenti previsti nel PTPC;
3. creare uno spazio di confronto tra i colleghi delle diverse strutture per l'analisi e la diffusione di comportamenti e procedimenti standardizzati e omogenei;
4. favorire l'acquisizione di competenze specifiche per lo svolgimento delle attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione, tali da favorire la rotazione del personale garantendo il buon andamento dell'attività amministrativa. La formazione di livello specifico è rivolta al RPCT, ai referenti, ai componenti degli Organismi di controllo, ai funzionari e a tutto il personale che opera nel settore della legalità e nelle 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 e sarà realizzata con apposite convenzioni da stipularsi con società di formazione.

Modalità operative

Ciascun Settore individua il personale da inserire nei programmi di formazione, secondo le priorità indicate dal RPCT. I programmi, rivolti prioritariamente ai dipendenti impiegati nelle aree maggiormente esposte al rischio, consentiranno una riqualificazione professionale volta, anche, a favorire l'attuazione della misura di rotazione.

Codice di comportamento dei dipendenti

La Legge 190/2012 annovera, tra le misure di prevenzione della corruzione, il codice di comportamento. La sua adozione, da parte di ciascuna amministrazione, rappresenta una delle azioni e delle misure principali di attuazione dei doveri soggettivi di comportamento dei dipendenti per l'amministrazione che lo adotta.

Il vigente Codice di Comportamento è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale nel 2013; il Codice è pubblicato sul sito internet istituzionale del comune di Ladispoli-Sezione "Amministrazione Trasparente", accessibile anche attraverso l'area intranet, per consentirne la più ampia consultazione.

Hanno responsabilità di vigilanza sull'applicazione del Codice i responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno, l'Ufficio Procedimenti disciplinari e l'O.I.V.. L'Ufficio Procedimenti Disciplinari opera a stretto contatto con il RPCT. Annualmente il RPCT effettua il monitoraggio sul livello di attuazione del Codice, rilevando il numero e il tipo di violazioni del medesimo accertate e sanzionate, nonché le aree in cui si concentra il più alto tasso di violazioni.

Gli esiti del monitoraggio consentono di acquisire elementi conoscitivi in merito alle violazioni commesse, alle sanzioni disciplinari applicate e alle aree maggiormente interessate dalle violazioni, di cui si tiene conto nella redazione della Relazione annuale del RPCT, elaborata ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Inoltre, i risultati del monitoraggio, da pubblicarsi sul sito dell'amministrazione, assumono rilievo ai fini dell'aggiornamento del PTPC e dello stesso codice, in modo da superare le criticità che hanno contribuito a determinare le cattive condotte riscontrate.

Rotazione ordinaria del personale

La rotazione c.d. "ordinaria" del personale, addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), c. 5 lett. b), c. 10 lett. b), "è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali"

Lungi dall'assumere una connotazione punitiva o discriminante, lo strumento della rotazione costituisce, al contempo, criterio organizzativo capace di contribuire alla formazione del personale, accrescendone le conoscenze e la preparazione professionale ed in tal senso deve essere sempre interpretato e percepito, rappresentando quindi una delle misure azionabili in materia di prevenzione della corruzione, in una logica di necessaria complementarietà con le altre.

La concreta attuazione della misura si fonda sul recepimento e temperamento dei seguenti principi, fissati dal quadro normativo di riferimento, declinati e sviluppati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nei documenti generali in materia ed ormai valutabili quali sostanziali linee guida:

1. Programmazione pluriennale

Nella prospettiva di considerare la rotazione non già strumento punitivo ma criterio di organizzazione, ovvero opportunità di crescita ed arricchimento, la relativa ingegnerizzazione deve correttamente svilupparsi con respiro pluriennale, tale da poter assicurare la piena concretezza ed efficacia degli interventi programmati, in una logica di miglioramento continuo, attraverso la permanente circolarità delle seguenti fasi:

a) Pianificazione

Il momento pianificatorio deve contemplare le attività di descrizione del contesto di struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni), di misurazione comparata dei risultati già raggiunti, di fissazione dei nuovi obiettivi, di individuazione delle possibili alternative per raggiungere tali obiettivi, di valutazione delle alternative e di progettazione applicativa delle scelte fatte.

b) Attuazione

Occorre realizzare ciò che si è deciso, mettendo in pratica le soluzioni adottate, tenendo però conto della scarsità del numero dei funzionari, aventi pluricompetenze, che non rende certamente facile tale incombenza.

c) Verifica

Fondamentale importanza assume la verifica dei risultati, mediante confronto con ciò che si è pianificato ed attraverso la misurazione dinamica dello scostamento tra i risultati ottenuti e gli obiettivi prefissati, anche in chiave di analisi comparata delle sinergie prodotte dall'interazione di tutte le misure poste in campo, in termini di organicità e complementarietà;

d) Riprogettazione

Sulla base degli scostamenti misurati, è necessario decidere se confermare le modifiche introdotte oppure rivederle e correggerle. Particolarmente significativa in tal senso è l'esigenza di un continuo affinamento in rapporto all'assolvimento meccanico di un obbligo, quanto piuttosto rispetto al livello dei risultati raggiunti nella lotta alla corruzione, anche in termini di percezione da parte dei cittadini e degli stakeholders.

4. Crescita delle competenze professionali

La corretta attuazione della rotazione porta con sé l'arricchimento professionale delle risorse umane. Ciò a patto che la misura non sia vissuta in senso punitivo e che il suo processo di attuazione sia accompagnato da un'attività volta a considerare concretamente le abilità e le conoscenze dei dipendenti, al fine di valutare la capacità e l'idoneità del singolo a ricoprire una certa posizione.

I contenuti delle competenze richieste ai dipendenti hanno, del resto, subito nell'ultimo decennio una profonda e progressiva mutazione, in termini non soltanto di conoscenze tecniche ma anche di capacità cognitive e relazionali, essendo mutato l'approccio del rapporto con il cittadino, sempre più ispirato ai principi di trasparenza ed accessibilità.

In tal senso, la capacità del dipendente di rendere poliedricamente disponibili competenze multidisciplinari – innegabilmente accresciuta dall'alternarsi nella sua vita lavorativa di molteplici esperienze – dispiega valore aggiunto e diviene patrimonio personale irreversibilmente acquisito.

Nel successivo paragrafo Modalità operative, sono illustrate le attività preordinate all'attuazione della misura della rotazione ordinaria con la declinazione dei relativi criteri, nel rispetto dei vincoli soggettivi ed oggettivi come sistematizzati dal P.N.A. 2016 .

Modalità operative

Con l'obiettivo di superare la logica adempimentale delle attività poste in essere per assicurare il rispetto delle norme in materia di anticorruzione, la visione dell'Amministrazione, intesa come sistema delle idee che caratterizzano le decisioni di fondo dell'Ente, sarà orientata strategicamente alla elaborazione di misure adeguate e pertinenti all'effettiva realtà di ciascun settore ed a definire e monitorare in maniera permanente i conseguenti obiettivi operativi

La complessiva architettura delle attività previste per i funzionari, per i referenti e per il RPCT, alla base dell'attuazione della misura sarà sviluppata, con respiro triennale, tenendo conto, come già detto, dei nuovi orientamenti dell'Autorità in materia di valutazione del rischio, in una logica di orientamento al risultato, quale funzione "continua", in reiterazione sequenziale, evitando quindi i momenti di discontinuità tipici della programmazione per fasi isolate, a tutto vantaggio dei generali principi di gradualità, effettività e sostenibilità.

La fase di pianificazione, come sempre, rappresenta il fulcro dell'intero programma, essendo deputata a progettare il complessivo impianto sostenibile delle azioni da intraprendere.

Lo strumento della Conferenza dei servizi, anche in modalità telematica, in tale ambito, già sperimentato negli anni precedenti, costituirà leva fondamentale per la diagnosi delle criticità e per la riprogettazione condivisa degli interventi e, secondo la metodologia efficacemente sperimentata, dovrà orientarsi alla disamina puntuale delle criticità, con incontri dedicati ai singoli Settori e con approfondimento "caso per caso" delle problematiche incontrate.

Esulano dalla rotazione ordinaria le misure organizzative tese ad assicurare l'efficace ed efficiente allocazione delle risorse umane nell'ambito del processo di gestione della microstruttura.

I criteri da seguire per la rotazione saranno in sintesi i seguenti:

- a) garanzia del rispetto dei principi di trasparenza e continuità dell'azione amministrativa;
- b) previa attivazione di procedure di interpello interne ed esterne alla Struttura, da svolgersi in maniera trasparente e motivata;

c) incentivazione, anche attraverso lo svolgimento di procedure di interpello, dello spostamento volontario dei dipendenti di categoria D e C, mediante procedure di rotazione su base volontaria, prevedendo la possibilità che i dipendenti stessi, in prossimità del compiersi del termine individuale obbligatorio per la rotazione, propongano la propria candidatura per una nuova collocazione;

d) all'interno del medesimo Settore di appartenenza, operando un cambio formalmente definito delle attività svolte ed individuando l'Ufficio o il Servizio di assegnazione, previa valutazione del profilo professionale rivestito e delle mansioni ascrivibili alla categoria di appartenenza, in quanto equivalenti ed esigibili, e garantendo la collocazione nell'ambito di un'area, di un processo o di un procedimento a rischio differente da quello di provenienza;

e) all'esterno del Settore di appartenenza, previa verifica dell'impossibilità di avvicendamento interno; in tal caso il responsabile Organizzazione e Risorse Umane adotta gli atti di propria competenza, su richiesta del funzionario apicale interessato;

f) non avvicendendo il personale soggetto a rotazione straordinaria (cfr. 6.4. § "La rotazione straordinaria");

g) tenendo conto della "localizzazione delle criticità" a livello territoriale e calibrandola sull'entità dei fenomeni distorsivi della regolarità amministrativa ovvero su quei presidi amministrativi che risultano maggiormente condizionati dalle attività illecite, subordinando il ruolo pubblico all'interesse privato;

h) prioritariamente nei confronti delle figure professionali che, per la tipologia di attività svolta ed incarichi conferiti, risultino maggiormente soggette a pressioni ambientali o indebiti vantaggi e di conseguenza esposte a fenomeni corruttivi. Con riguardo al personale che ha maturato il requisito di anzianità al 31.12.2021, sarà data precedenza ai dipendenti che hanno già fruito di deroghe sulla base delle aree di rischio:

- i cui processi ricompresi, sulla base del sistema metodologico in uso, sono stati mappati "critici";

- in relazione ai quali fatti di cronaca o la ricorrenza di procedimenti penali/disciplinari hanno evidenziato una particolare fragilità nel sistema amministrativo;

- nei cui ambiti sono state concesse il maggior numero di deroghe per il differimento di attuazione della misura;

i) con mirati interventi volti alla semplificazione dell'organizzazione attraverso la riduzione del numero degli Uffici ed alla separazione delle funzioni;

j) tenendo conto dei dati sull'anzianità di servizio nella specifica posizione ricoperta da ciascuna qualifica funzionale (titolare di Posizione Organizzativa, categoria D e categoria C) coinvolta nel processo di rotazione;

k) comunicando periodicamente al RPCT la situazione di avvicendamento dei dipendenti tra i diversi settori comunali;

l) supportando la rotazione con idonea attività di affiancamento, mediante risorse interne valutate esperte, valorizzando in tal modo le professionalità presenti nell'Ente ed accrescendo la motivazione del personale, attraverso lo sviluppo delle competenze.

Lo specifico "Piano di affiancamento" (completo della individuazione delle risorse umane coinvolte, delle attività da svolgere e della relativa tempistica) dovrà essere tempestivamente comunicato al RPCT;

m) escludendo il personale al quale il settore Organizzazione e Risorse Umane abbia comunicato la "risoluzione del rapporto di lavoro";

n) previa informazione alle OO.SS., da intendersi estesa anche alle singole fasi attuative.

I criteri generali sopra illustrati sono validi e vincolanti per tutto il personale dell'Amministrazione ad esclusione dei dipendenti a tempo determinato.

I vincoli

La rotazione è attuata tenendo conto dei limiti soggettivi ed oggettivi in proposito previsti dall'ordinamento. Sotto il profilo soggettivo le azioni adottate "devono essere compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio" (cfr. P.N.A. 2016 e Allegato2 PNA 2019).

Vengono quindi in risalto le disposizioni afferenti l'esercizio dei diritti sindacali sopra riportati nonché la disciplina prevista dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 e dal D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo dell'intervento si conferma la necessità di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, talora coincidenti con l'esigenza di non dare attuazione, ovvero differire, la misura della rotazione in presenza di competenze professionali infungibili. In tal senso, particolare attenzione sarà dedicata, nel triennio di riferimento, a tutte le iniziative utili a consentire – mediante una politica strutturata degli affiancamenti – il graduale superamento del monopolio delle competenze.

Ai fini del corretto computo dell'arco temporale per la maturazione del requisito di rotazione, si ritiene che solo periodi continuativi di 12 o più mesi producano effetto interruttivo della permanenza nel medesimo incarico. Resta fermo l'obbligo di formalizzazione della variazione, anche temporanea ed inferiore ai 12 mesi di incarico.

Disciplina del conflitto di interessi

In linea generale, Il conflitto di interessi sorge quando un funzionario pubblico potrebbe avere l'opportunità di anteporre un interesse privato al proprio obbligo professionale di imparzialità nella cura dell'interesse pubblico.

Per interesse privato, che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico, è da intendersi qualsiasi interesse di natura finanziaria ed economica, oppure dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa.

La gestione di conflitti di interesse si pone, pertanto, tra le misure generali di prevenzione della corruzione in ogni ambito dell'attività amministrativa, con riguardo alla posizione dei responsabili dei procedimenti e/o per i titolari degli uffici, nell'adozione di pareri come nell'espressione di valutazioni tecniche, nella redazione di atti endoprocedimentali e nell'adozione del provvedimento finale.

A livello di legislazione ordinaria la disciplina positiva sui conflitti di interesse è affidata alla legge n. 190 del 2012, al D.Lgs. n. 39/2013 e al D.P.R. n. 62/2013 che affrontano, sotto diversi aspetti, il complesso scenario dei conflitti di interessi, come di seguito elencato:

- a) ipotesi di conflitto di interessi a carico dei funzionari pubblici ed il rimedio dell'astensione (art. 6 bis L. 241/1990);
- b) ipotesi derivanti dai codici di comportamento (art. 54 D.Lgs. 165/2001 e D.P.R. 62/2013);
- c) ipotesi di conflitto di interessi nei pubblici appalti (art. 42 D.Lgs. 50/2016);
- d) conferimento di incarichi extra istituzionali (art. 53 D.Lgs. 165/2001);
- e) affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti (art. 53 D.Lgs. 165/2001).

f) ipotesi di conflitto di interessi nella formazione di commissioni e nell'assegnazione degli uffici (art. 35 bis D.Lgs. 165/2001);

g) ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico (D.Lgs. 39/2013);

h) divieto di c.d. "pantouflage", ovvero incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di pubblico impiego (l'art.16 ter del D.Lgs. 165/2001).

Le suddette disposizioni mettono in luce differenti strumenti per prevenire il conflitto di interessi e rinforzare il principio di imparzialità nella pubblica amministrazione, a cominciare dal primo meccanismo, di più facile applicazione, come l'obbligo di astensione; inoltre, le stesse fanno riferimento a un'accezione ampia di conflitto di interessi, attribuendo rilievo a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio delle sue funzioni.

I soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo. La finalità di prevenzione si attua mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale del titolare dell'interesse che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e controinteressati sono portatori.

La segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-bis della l. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati al D.P.R. 62/2013 nonché da quelli previsti dal Codice di comportamento dei dipendenti, deve essere tempestiva e indirizzata al superiore gerarchico che, esaminate le circostanze, anche con riferimento alle gravi ragioni di convenienza, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo.

La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente.

Le valutazioni adottate sulle segnalazioni di conflitto nonché le verbalizzazioni delle astensioni e la documentazione relativa all'accertamento sono conservate agli atti d'ufficio, parimenti alle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto da presentarsi all'atto di conferimento incarico, assegnazione di ufficio, nomina RUP, nomina membro di commissione di concorso o di gara e in tutte le altre ipotesi previste dal Codice di comportamento dei dipendenti comunali, tenendo in debito conto la disciplina in materia di tutela dei dati personali.

I funzionari, nell'adozione delle proprie determinazioni, sono tenuti a dar conto dell'avvenuto accertamento dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, in attuazione dell'art. 6 bis della L. 241/1990 e degli artt. 6 comma 2 e 7 del D.P.R. 62/2013.

La verifica di quanto sopra rappresentato è demandata al Servizio Controlli di legittimità e regolarità amministrativa, trasparenza e anticorruzione, nell'ambito del controllo successivo ex art. 147-bis del D. Lgs. 267/2000; tale verifica è da considerarsi specifico parametro di controllo.

Il monitoraggio sull'osservanza degli obblighi di astensione e segnalazione, oltre a quelli previsti per le altre fattispecie di seguito analizzate, allo stato attuale si realizza in specifici ambiti, come di seguito esplicitati, le cui attività e relative scadenze sono riepilogate nel "Cronoprogramma delle attività e dei monitoraggi".

Conflitti nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici

L'art. 1, comma 9, lett. e) della L. n. 190/2012, stabilisce che il Piano per la Prevenzione della Corruzione e

Della Trasparenza deve definire:

“le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione”.

Sul punto si precisa che l'attività in esame, secondo quanto previsto dalla vigente normativa, si articola come segue:

a) inserimento di una specifica clausola negli atti di gara strutturata come segue:

Dichiarazione del/i titolare/i o del/i legale/i rappresentante/i o di altra/e persona/e munita/e di specifici poteri di firma, di essere/non essere a diretta conoscenza della sussistenza di relazioni di parentela e/o affinità - entro il secondo/quarto grado - tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'Amministrazione, che per competenza ed attività effettivamente espletata hanno preso parte alla definizione della documentazione di gara ed allo svolgimento della medesima e a coloro che – dipendenti dell'Amministrazione o della partecipata– saranno coinvolti nell'aggiudicazione, esecuzione e verifica delle prestazioni contrattuali;

b) acquisizione, all'atto dell'aggiudicazione, dell'elenco dei dipendenti del soggetto privato (a fine antiplantaoufrage cfr. § 6.5.3);

c) riscontro dei nominativi sub a) e b) per verificare la presenza o meno di rispondenze con dipendenti. La presenza di eventuali ricorrenze tra i nominativi forniti dai soggetti privati ed i dipendenti (in servizio e non) avviene tramite la piattaforma informatica all'uopo predisposta dal Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane.

I suddetti adempimenti devono:

essere svolti con riferimento a tutte le tipologie di affidamento, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata, dall'oggetto e dall'importo dell'affidamento stesso (anche nei casi in cui l'affidamento è avvenuto ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. b, D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.);

riguardare indistintamente tutti i soggetti affidatari (art. 53: “tutti i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione”) e, quindi, anche la società partecipata.

E' facoltà dei funzionari, ai quali è rimessa la valutazione rispetto a quelle procedure ritenute di particolare rilievo sotto il profilo economico e/o per il settore di riferimento dei lavori, servizi o forniture, di inserire nei bandi di gara la clausola che prevede che i concorrenti devono dichiarare l'esistenza o meno di eventuali rapporti di parentela o affinità entro il quarto grado fra i titolari, i soci, gli amministratori e i dipendenti dell'impresa con i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione appaltante. La clausola che prevede il secondo grado costituisce invece il livello standard per tutte le procedure di gara e affidamento. Occorre sottolineare che la presenza di corrispondenze non costituisce automaticamente impedimento alla stipula dei contratti.

Il funzionario responsabile del Settore procedente dovrà valutare se possano effettivamente derivare conseguenze tali da inficiare il regolare svolgimento della procedura di gara o l'esecuzione dei conseguenti contratti e, in caso positivo, adottare misure di riduzione/eliminazione del rischio rilevato.

Il funzionario dovrà comunque attestare nella propria piena autonomia, nel corpo del provvedimento di affidamento/aggiudicazione che, all'esito dell'istruttoria interna, è stata accertata: la non ricorrenza di situazioni di conflitto; la ricorrenza di situazioni di conflitto tali, però, da non pregiudicare la procedura antiplantaoufrage.

L'art. 53, comma 16 ter, del D.lgs. n. 165/2001 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche") prevede:

"I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed 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".

Ai sensi della predetta normativa, quindi, occorre verificare se presso il soggetto privato, destinatario dell'attività amministrativa svolta dall'Amministrazione (es.: affidamento di appalti, rilascio di autorizzazioni, concessioni, erogazione di contributi, ecc.), prestino o meno servizio ex dipendenti comunali (la legge non specifica la categoria o il profilo professionale). In caso di riscontro positivo, il funzionario della struttura interessata dovrà accertare:

a) le funzioni che l'ex dipendente espletava allorquando prestava servizio (nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio), appurando se il soggetto privato presso il quale ora svolge attività lavorativa o professionale era destinatario dell'attività d'ufficio da questi svolta attraverso i suddetti poteri;

b) da quando l'ex dipendente svolge attività lavorativa o professionale a favore del soggetto privato: l'art. 53, comma 16 ter, infatti, preclude la possibilità di svolgere tale attività solo nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego.

Con riguardo alle funzioni che l'ex dipendente deve aver espletato allorquando lavorava, al fine di meglio inquadrare la fattispecie del cd. pantouflage, si richiamano i seguenti orientamenti dell'A.N.AC.: n. 2 del 4 febbraio 2015: per "dipendenti con poteri autoritativi e negoziali" devono intendersi i sottogestiti che esercitano tali poteri per conto di enti pubblici e, dunque, i soggetti che emanano provvedimenti amministrativi per conto dell'amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti, in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente";

n. 24 del 21 ottobre 2015: "Le prescrizioni ed i divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, del d.lgs.165/2001, che fissa la regola del c.d. pantouflage, trovano applicazione non solo per i dipendenti che esercitano i poteri autoritativi e negoziali per conto della PA, ma anche per i dipendenti che – pur non esercitando concretamente ed effettivamente tali poteri – sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente".

La norma di legge, inoltre, prescrive, in caso di elusione delle regole anti-pantouflage, il divieto di procedere all'affidamento, disponendo che in caso contrario: "I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed 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".

Ai fini dell'applicazione dell'art. 53, comma 16 ter, del D.lgs. n. 165 del 2001, si dispone che: nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;

- al momento dell'accettazione delle dimissioni volontarie e/o per quiescenza, il dipendente uscente rilascia un'autodichiarazione di conoscenza e rispetto dei limiti dettati dell'art. 53, comma 16 ter, del D.lgs. n. 165 del 2001;

- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;

- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa una situazione di cui al punto precedente;

- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, D.lgs. n. 165 del 2001.

Gli accertamenti relativi all'antipantouflage devono essere svolti con riferimento a tutte le tipologie di affidamento, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata, dall'oggetto e dall'importo dell'affidamento stesso (anche nei casi in cui l'affidamento è avvenuto ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. b, D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.). Devono, altresì, riguardare indistintamente tutti i soggetti privati affidatari (art. 53: "tutti i soggetti destinatari dell'attività della pubblica amministrazione"), quindi, anche le società controllate/partecipate.

La sistematizzazione dei controlli è stata operata attraverso l'ampliamento della possibilità di verifica da parte del Servizio Organizzazione e Risorse Umane che monitora le fasi del processo, mediante una specifica funzionalità nel Portale dei Dipendenti, denominata "Antipantouflage" che consente agli operatori abilitati di ciascuna Stazione Appaltante di inserire gli elenchi di nominativi nella piattaforma e ottenere un confronto con i nominativi dei dipendenti cessati e di quelli in servizio.

L'attività di verifica delle autodichiarazioni prodotte, tenuto conto delle conseguenze che derivano dalla sussistenza di incompatibilità, deve essere di norma eseguita prima dell'affidamento di gare ed incarichi, al fine di accertare l'assenza di possibili situazioni in qualche misura ostative al prosieguo dell'iter procedurale.

I predetti controlli, che completano gli altri dettagliatamente previsti dall'art. 80 del D.lgs. n. 50/2016, devono essere attivati contestualmente a questi ultimi, mediante l'inserimento dei nominativi da verificare nella citata piattaforma "Antipantouflage".

Tutte le corrispondenze relative all'argomento dovranno avere carattere di riservatezza, al fine di assicurare il rispetto della vigente normativa sulla privacy e del trattamento dei dati dovrà essere informato il soggetto contraente.

La Stazione appaltante potrà accettare un'autodichiarazione dell'operatore economico ed acquisire internamente gli esiti della verifica, ai sensi del dettato dell'art. 43 del D.P.R. n. 445/2000, in luogo di esperire una nuova verifica prima di formalizzare l'affidamento, nel caso in cui:

- non sono intervenuti mutamenti nelle condizioni soggettive rispetto alla precedente aggiudicazione, la Stazione appaltante potrà accettare una autodichiarazione in tal senso ed acquisire internamente gli esiti della verifica, ai sensi del dettato dell'art. 43 del D.P.R. n. 445/2000, in luogo di esperire una nuova verifica prima di formalizzare l'affidamento.

Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)

A seguito dell'entrata in vigore del GDPR e delle rilevanti modifiche (ed abrogazioni) apportate al Codice Privacy dal D.lgs. n. 101/2018, è emersa l'esigenza di conoscere e riaffermare la compatibilità della nuova disciplina europea ed interna con gli obblighi di pubblicazione, soprattutto con riferimento alla base giuridica da utilizzare per la diffusione di dati personali.

Sul punto, a seguito di numerose richieste di chiarimenti, è intervenuta l'A.N.AC. evidenziando che il nuovo art. 2-ter del D.lgs. n. 196/2003, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del GDPR «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento».

Inoltre, il successivo comma 3 del medesimo articolo stabilisce che: «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1». Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato fermo restando il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento, inteso quest'ultimo come fonte secondaria del diritto.

Pertanto, come già previsto dall'abrogato art. 19 comma 3 del D.lgs. n. 196/2003, anche dopo la riforma del Codice Privacy e l'entrata in vigore del GDPR, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di pubblicare informazioni e documenti contenenti dati personali sui propri siti web, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.lgs. n. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda tale obbligo.

L'Autorità Anticorruzione rammenta, tuttavia, che le pubblicazioni per finalità di trasparenza, anche se effettuate in presenza di idoneo presupposto normativo, debbono avvenire sempre nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati (minimizzazione dei dati, par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque

genere

L'aggiornamento dei contenuti in materia è reso necessario in conseguenza della deliberazione dell'Autorità 16/6/2021 n. 468, che reca le nuove Linee guida in materia di obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche, enti pubblici e privati.

In questa sede, ci limitiamo a rammentare come il comma 1 dell'art. 26 del d.lgs. 33/2013 (modificato dal d.lgs. 97/2016) preveda la pubblicazione degli atti con i quali si determinano, ai sensi dell'art. 12 della legge 241/1990, criteri e modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché per attribuire vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici ed enti privati.

Il comma 2 del medesimo art. 26, invece, impone la pubblicazione dei provvedimenti di concessione di benefici superiori a 1.000 euro, assegnati allo stesso beneficiario, nel corso dell'anno solare. La pubblicazione, che è dovuta anche qualora il limite venga superato con più provvedimenti, costituisce

condizione di legale efficacia del provvedimento di attribuzione del vantaggio. Tale pubblicazione in Amministrazione trasparente deve avvenire “tempestivamente”, prima della liquidazione delle somme.

E’ da sottolineare, infine, come tali obblighi diventino nell’anno 2022 particolarmente stringenti per quei settori che sono tenuti alla redistribuzione dei fondi, di derivazione europea, del PNRR assegnati dallo Stato ai Comuni, data l’eccezionalità dell’evento che , con tali modalità, si verifica per la prima volta nel Paese in concomitanza, appunto, della crisi pandemica.