

UNIONE DI COMUNI LOMBARDA

‘ADDA MARTESANA’

PTPCT 2022/2024

Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022 – 2024 dei dipendenti dell’Unione di Comuni Lombarda ‘Adda Martesana’ e dei dipendenti dei Comuni aderenti Bellinzago Lombardo, Pozzuolo Martesana, Liscate e Truccazzano

“Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l’interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare” (articolo 3, 1° comma, D.P.R. n. 62/2013)

PREMESSA

Premesso che lo Statuto dell'UCL Adda Martesana (pubblicato sul BURL n. 19 dell'11.05.2016) prevede all'art. 2 il conferimento all'Unione da parte dei Comuni aderenti di tutte le funzioni e che ai sensi dell'art. 1, comma 7, della convenzione tra l'Unione di Comuni Lombarda 'Adda Martesana' ed i Comuni di Bellinzago Lombardo, Liscate, Pozzuolo Martesana e Truccazzano, approvata con deliberazione Consiglio Unione n. 9 del 29.09.2016 per il conferimento di tutte le funzioni comunali all'Unione, le attività relative ai controlli interni, anticorruzione e trasparenza saranno gestite in via associata, fatto salvo che per ogni Ente deve essere nominato il Responsabile Anticorruzione e Trasparenza, ai sensi della Legge 190/2012.

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, costituisce atto di indirizzo per l'approvazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che gli enti locali devono adottare.

Considerato che in base a quanto previsto dal PNA le Unioni di Comuni possono prevedere la predisposizione di un unico PTPCT.

L'ANAC ha elaborato i PNA e i successivi aggiornamenti affiancando ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno.

Con riferimento in particolare alla parte generale del PNA 2019, i contenuti sono orientati a rivedere, consolidare ed integrare in un unico provvedimento tutte le indicazioni e gli orientamenti maturati nel corso del tempo dall'Autorità e che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di regolamentazione o indirizzo. In virtù di quanto affermato dall'ANAC, quindi, il PNA 2019, assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo.

Il presente documento costituisce il Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2022-2024 (PTPCT) dei dipendenti dell'Unione di Comuni Lombarda 'Adda Martesana' e dei dipendenti dei Comuni aderenti Pozzuolo Martesana, Bellinzago Lombardo, Liscate e Truccazzano.

Il PNA 2019 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”*, 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.”*

L’ANAC ricorda che il PTPCT ha la finalità di fornire una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e di indicare gli interventi organizzativi, cioè le misure, volti a prevenire il medesimo rischio.

In particolare, il PNA 2019 chiarisce gli aspetti che le amministrazioni devono tenere in considerazione nella progettazione del loro sistema di gestione del rischio di corruzione, identificando i seguenti principi:

Principi strategici:

Coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo, da realizzarsi mediante l’adozione di un documento contenente gli obiettivi strategici dell’Ente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. In merito alla definizione delle strategie per la prevenzione della corruzione, il PNA 2019 precisa che qualora l’Autorità riscontri l’assenza di obiettivi strategici, avvia un procedimento di vigilanza volto all’emanazione di un provvedimento d’ordine ai sensi del Regolamento del 29 marzo 2017 «sull’esercizio dell’attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

Coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio attraverso una responsabilizzazione diretta di tutti i soggetti interessati.

Collaborazione fra amministrazioni, non intesa come trasposizione acritica di esperienze di enti operanti nello stesso ambito territoriale e nello stesso comparto, ma come strumento per rendere maggiormente sostenibile l’attuazione del sistema di gestione della prevenzione della corruzione.

Principi metodologici:

Attuazione del sistema di prevenzione attraverso un approccio sostanziale e non già come mero adempimento formale;

Gradualità del processo di gestione del rischio, soprattutto in amministrazioni di ridotte dimensioni;

Selettività nell'individuazione delle priorità di trattamento, attraverso una adeguata analisi e stima dei rischi che insistono sull'organizzazione;

Integrazione fra il processo di gestione del rischio di corruzione e quello di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dell'Ente, prevedendo che tutte le misure specifiche programmate nel PTPCT diventino necessariamente obiettivi del Piano della Performance e inserendo criteri di valutazione che tengano conto del coinvolgimento nel sistema di prevenzione della corruzione;

Miglioramento e implementazione continua del sistema di gestione del rischio di corruzione attraverso la realizzazione di un sistema di monitoraggio che consenta una valutazione effettiva dello stato di attuazione delle attività programmate.

Principi finalistici:

Effettività della strategia di prevenzione, evitando di introdurre nuovi oneri organizzativi, ma orientando l'attività alla creazione di valore pubblico per gli utenti.

Creazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni.

ITER DI ADOZIONE E SOGGETTI COINVOLTI

La Giunta dell'Unione, in data_____, con deliberazione n.____, dichiarata immediatamente eseguibile, adotta lo schema del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2022/2024.

Il PTPC viene pubblicato per 7 giorni nei siti dell'Unione e dei Comuni aderenti all'UCL Adda Martesana in consultazione pubblica al fine di consentire ai Consiglieri dell'Unione e dei quattro Comuni aderenti, ai cittadini, nonché a tutti i portatori di interesse, di formulare eventuali osservazioni e proposte di miglioramento.

Con deliberazione della Giunta Unione n. ---- in data ----- viene approvato in via definitiva, all'esito della consultazione pubblica.

Il PTPCT 2022/2024 viene presentato ai Consiglieri comunali dei 4 Comuni aderenti all'Unione e al Consiglio dell'Unione in data__.

LE FASI DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

Analisi del contesto esterno

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

Pertanto, secondo i dati contenuti nella ultima relazione disponibile “Relazione al Parlamento sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”, disponibile alla pagina web:

<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/relazione-parlamento-sullattivita-forze-polizia-sullo-stato-dellordine-e-sicurezza-pubblica-e-sulla-criminalita-organizzata>

Nello specifico, per quanto concerne il territorio in cui sono collocati i Comuni di Bellinzago Lombardo, Liscate, Pozzuolo Martesana e Truccazzano anche attraverso l’analisi dei dati in possesso del Comando della Polizia Locale, non si segnalano avvenimenti criminosi di particolare gravità e non si rilevano dati relativi a situazioni criminose di natura corruttiva.

Alla data attuale si rileva una grave situazione emergenziale sanitaria per il Covid 19.

Città metropolitana di Milano

Milano e la relativa provincia evidenziano innegabili connotazioni di complessità sociale, economica e politica. Ad una non certo elevata, se paragonata a quella di altre province d’Italia, estensione del territorio, si evidenzia una popolazione complessiva (e la relativa densità abitativa) tra le più consistenti del nostro Paese, situazione aggravata anche da una sensibile attrattività di flussi migratori. Inoltre il milanese è strettamente legato alle province limitrofe, con cui costituisce di fatto una sola grande area ad alta conurbazione.

Quest’area rappresenta altresì uno dei poli strategici per lo sviluppo tecnologico, industriale ed imprenditoriale, stimolando ormai da diversi decenni, di fatto, l’interesse delle espressioni di

criminalità organizzata, anche di tipo mafioso, sia nazionali che transnazionali. Ne risulta, pertanto, che il territorio meneghino è naturalmente destinato a rappresentare il centro di gravità di fenomeni, criminali e non, di un certo rilievo.

Nel milanese sono insediate da tempo storiche componenti della criminalità mafiosa tradizionale (soprattutto di matrice calabrese, ma anche siciliana, campana e, solo marginalmente, pugliese) che, saldamente connesse con le rispettive regioni di appartenenza, hanno dimostrato di saper sfruttare le opportunità offerte dal territorio per svilupparvi dinamiche criminali legate all'integrazione con l'economia legale, anche anticipandone l'evoluzione (e spaziando, dunque, dalla commissione di reati di apparente "nuova generazione" alla produzione di beni e servizi alla stessa legati); ad essa si affiancano altre manifestazioni di criminalità autoctona e di matrice straniera che, favorite da reciproci rapporti di collaborazione, trovano in quest'area un favorevole punto di incontro per la conduzione di illeciti.

Il benessere di quest'area, che trova riscontro in un'elevata concentrazione di attività imprenditoriali, costituisce difatti oggetto di attenzione da parte della criminalità organizzata, che ha saputo insinuarsi in diversi settori (edilizia e movimento terra, servizi logistici e trasporti, immobiliare e finanziario, commerciale, della grande distribuzione, energetico, della ristorazione e turistico-alberghiero, delle cooperative, dell'intrattenimento ecc..) con effetti di alterazione della libera concorrenza e del mercato.

Fattori di criticità si rilevano in ordine al rilevato, in particolare in riferimento alla 'Ndrangheta, progressivo consolidamento d'interazioni fra organizzazioni mafiose di nuova generazione e segmenti della P.A. e della politica, che manifestano l'orientamento della struttura criminale verso un profilo economico-imprenditoriale ed il condizionamento dell'apparato amministrativo, in relazione alla gestione di affari apparentemente leciti e il reinvestimento (riciclaggio) dei relativi proventi.

Diverse attività investigative hanno inoltre evidenziato negli ultimi anni anche vari casi di corruzione, nell'ambito delle proprie attribuzioni, da parte di Amministratori pubblici e dirigenti di strutture pubbliche (a beneficio di imprenditori scorretti che mirano ad accaparrarsi appalti ed erogazioni pubbliche), anche in settori sensibili per la comunità, ad esempio quello sanitario o il corretto smaltimento dei rifiuti o, episodicamente, di appartenenti alle Forze dell'Ordine e di dipendenti pubblici.

Pari a 10.026.066 abitanti, la popolazione residente lombarda censita dall'ISTAT nel Bilancio

demografico al 31 dicembre 2019.

Analisi del contesto interno

Risulta contenuta nel Documento Unico di Programmazione 2022-2024 (ALL_1_DUP_2022_2024).

Si precisa in relazione al contesto interno, che con deliberazione Giunta Unione n. 124 del 25.11.2021 è stata definita la struttura organizzativa dell'UCLAM con decorrenza dal 1.01.2022, che prevede i seguenti settori:

- n. 1 Staff Direzionale, Centrale Unica di Committenza, Ricerca Bandi di Finanziamento
- n. 2 Ambiente ed Ecologia, Datore di lavoro
- n. 3 Affari Generali, Cultura, Sport e Tempo Libero, Servizi Educativi, Comunicazione, Progetto di Sviluppo del Sistema degli Sportelli Polifunzionali
- n. 4 Finanziario e Risorse Umane
- n. 5 Entrate
- n. 6 Servizi Demografici, Sviluppo Informatico
- n. 7 Servizi Sociali
- n. 8 Lavori Pubblici e Patrimonio, Manutenzione, Sicurezza
- n. 9 Programmazione e Gestione del Territorio,
- n. 10 Polizia Locale, Protezione Civile e Servizio notifiche.

La mappatura dei processi e sue modalità di realizzazione

All'interno dell'analisi del contesto interno, si rende opportuno procedere all'attività di individuazione e analisi dei processi organizzativi con riferimento all'intera attività svolta da ciascuna Amministrazione.

L'uso dei processi in funzione di prevenzione della corruzione deriva dalla loro stessa definizione. Infatti, il processo è "un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)".

Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo.

Si procede all'analisi dell'applicabilità dei processi considerando la Tabella Mappatura dei Processi (ALLEGATO_2_MAPPATURA_PROCESSI) contenente:

- ✓ le aree di rischio aggiornate.
- ✓ i principali processi associati alle aree di rischio identificati.
- ✓ per ciascuna area di rischio assegnata è stato indicato, nell'apposito spazio, se il Processo è applicabile all'amministrazione.
- ✓ Per ogni processo è stato indicato il Settore interessato allo svolgimento del processo.

Valutazione del rischio

Conclusa la fase di analisi del contesto interno ed esterno, il processo di gestione del rischio prosegue con la valutazione del rischio ovvero la macro-fase in cui l'Amministrazione procede all'identificazione, analisi e confronto dei rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

Per valutazione del rischio si intende pertanto "la misurazione dell'incidenza di un potenziale evento sul conseguimento degli obiettivi dell'amministrazione".

La valutazione del rischio si articola in tre fasi:

- 1) Identificazione
- 2) Analisi
- 3) Ponderazione

All'esito delle attività appena descritte, si perviene alla creazione del "Registro degli eventi rischiosi", nel quale sono riportati tutti gli eventi relativi ai propri processi adeguatamente descritti, specifici per il processo nel quale sono stati rilevati e non generici.

ALLEGATO_3_REGISTRO_EVENTI_RISCHIOSI

Stima del livello di esposizione al rischio

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio si procede con le azioni che seguono:

- a. scelta dell'approccio valutativo: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.
- b. individuazione dei criteri di valutazione.

Si ritiene utile l'adozione dei seguenti indicatori di stima del livello del rischio:

- livello di interesse "esterno": la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
 - grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
 - manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
 - opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
 - livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
 - grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.
- c. rilevazione dei dati e informazioni.

La rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato sui criteri di cui al precedente punto b) sarà coordinata dal RPCT. Le informazioni potranno essere rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso forme di autovalutazione da parte dei Caposettore coinvolti nello svolgimento del processo.

d. formulazione di un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione di ognuno dei criteri esposti al punto b).

Per la misurazione si procede con l'applicazione di una scala di misurazione ordinale: Alto, Medio, Basso; ogni misurazione sarà adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte come risulta nell'ALLEGATO_4_VALUTAZIONE_DEL_RISCHIO.

MISURE DA REALIZZARE/IN CORSO DI REALIZZAZIONE

Formazione Trasparenza/Privacy

Si prevede di continuare le iniziative di formazione in tema di prevenzione della corruzione in particolare in relazione alla PRIVACY.

Si rende opportuno procedere da parte di ogni Caposettore all'aggiornamento delle trasmissioni delle nomine a Responsabile esterno del trattamento dei dati personali e delle nomine di incaricati del trattamento dati ai sensi del codice della privacy e del GDPR.

Piano organizzativo del lavoro

La Giunta Unione ha approvato:

- con deliberazione n. 98 del 23.09.2021 un atto di indirizzo sullo svolgimento delle attività in modalità smart working ed in presenza
- con deliberazione n.133 del 16/12/2021 un nuovo regolamento interno per il personale che disciplina l'organizzazione interna del personale e le norme di comportamento che devono essere rispettate durante l'espletamento del servizio;
- con deliberazione di Giunta Unione n. 45 del 07 aprile 2022 è stata prorogata la possibilità di svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile/smart working, al personale dipendente in situazione di fragilità fino al 30 giugno 2022.

Regolamento dei servizi cimiteriali unico per i Comuni costituenti l'Unione di Comuni Lombarda

Adda Martesana

Considerata la possibilità per gli addetti del settore di operare nei quattro comuni con le stesse modalità e soprattutto l'opportunità di garantire un servizio uniforme a tutti i cittadini dell'Unione, è stato approvato un unico Regolamento dei servizi cimiteriali dell'Unione.

Oltre al recepimento di nuovi istituti previsti dalla normativa nazionale e regionale vigente, derivanti anche dal nuovo contesto sociale e culturale, l'adozione di uno strumento quale il Regolamento unico dei servizi cimiteriali dell'Unione garantisce una gestione più agevole dei cimiteri e ciò favorirebbe un'offerta varia, aggiornata e chiara di opzioni per i cittadini.

Codice di comportamento dei dipendenti

E' previsto un aggiornamento del codice dei dipendenti, in conformità alle linee guida ANAC con la finalità di tradurre in regole di comportamento di lunga durata, sul versante dei doveri che incombono sui singoli dipendenti, gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPC persegue con misure di tipo oggettivo ed organizzativo.

Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Attivazione di una pagina permanente sulla home page del sito istituzionale dell'ente per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile riguardo a eventuali episodi di corruzione, cattiva amministrazione e conflitto d'interessi che coinvolgono i dipendenti nonché i soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione. Devono essere pubblicati un avviso pubblico e il modulo da compilare per le segnalazioni.

Regolamento per la concessione dei contributi e vantaggi economici a persone fisiche.

I servizi sociali hanno approvato con delibera di Consiglio Unione n. 4 del 19.04.2021 il "Regolamento per la concessione di contributi e di vantaggi economici a persone fisiche".

Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

E' in fase di studio l'adozione di un PROTOCOLLO DI INTESA per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture tra l'Unione e le confederazioni Sindacali CCIL – CISL – UIL di Milano.

Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

Si prevede l'attivazione di un sistema digitale gratuito per gestire le segnalazioni di illeciti nella pubblica amministrazione

Obiettivi strategici

Premesso che l'amministrazione ritiene che la trasparenza sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012, si intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

- ✓ la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
- ✓ il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal decreto legislativo

97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

Si prevede di definire gli obiettivi di trasparenza sostanziale negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale, ed in particolare nei documenti Piano degli obiettivi / piano della performance. Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono pertanto in definizione, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

Identificazione delle misure.

Si mantengono attive le misure già esistenti e il relativo monitoraggio.

Le misure sono quelle contenute nei file allegati:

005_1_Trattare i rischi ossia identificare le misure esistenti e da implementare per prevenire e ridurre il rischio

005_2_Rischi e misure

005_3_Riepilogo monitoraggio attuazione PTPC

005_4_Modulo per whistle blowing