

COMUNE DI TORRAZZA COSTE

Relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione

anno 2019

Predisposta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art.1 c.14 della legge n.190/2012 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"

Pubblicato sul sito internet nella sezione "Amministrazione trasparente"

PREMESSA

La legge n.190/2012 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*." - pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012 ed entrata in vigore il 28 novembre 2012 - stabilisce che ciascuna amministrazione pubblica nomini un proprio Responsabile della prevenzione della corruzione (articolo 1, comma 7) e adotti un piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1, comma 6).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato con Decreto Sindacale n. 4 del 02.01.2020.

Il primo piano triennale di prevenzione della corruzione è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 8 del 28.01.2014 ed aggiornato successivamente con delibere di Giunta Comunale n.01 del 29.01.2015, relativamente al triennio 2015/2017, n. 03 del 16.01.2016 per il triennio 2016/2018, n. 04 del 21.01.2017 per il triennio 2017/2019, n. 7 del 27.01.2018 per il triennio 2018/2020 e n. 7 del 25.01.2019 per il triennio 2019/2021.

In questo Comune, quale Responsabile è stato individuato lo scrivente Segretario, Dr. Andrea Guazzi che, sulla base della normativa in materia, svolge le seguenti mansioni:

- elabora la proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione ed i successivi aggiornamenti da sottoporre per l'adozione all'organo di indirizzo politico sopra indicato;
- verifica l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità e ne propone la modifica qualora siano accertate significative violazioni delle prescrizioni o intervengano mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- verifica, d'intesa con i dirigenti competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività più esposte a rischi corruttivi, secondo i criteri definiti nel Piano;
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, secondo i criteri definiti nel Piano;
- vigila, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 39 del 2013, sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi, di cui al citato decreto;
- promuove, anche in collaborazione con gli altri dirigenti dell'Amministrazione, la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 190 del 2012 dei risultati del monitoraggio (articolo 15 d.P.R. 62/2013);
- elabora entro il 31 dicembre la relazione annuale sull'attività anticorruzione svolta.

Tra le varie funzioni di cui sopra, ai sensi dunque dell'art. 1 c. 14 della l. n. 190 del 2012, il Responsabile della prevenzione della corruzione entro il 15 dicembre di ogni anno (posticipato per l'anno 2019 al 31 gennaio 2020) ha

il compito di redigere una relazione annuale che offre il rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai P.T.P.C.T.

Il presente documento dovrà dunque essere pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nonché trasmesso al D.F.P. in allegato al P.T.P.C.T del prossimo anno (P.T.P.C.T. 2020-2022).

Già nel redigere la relazione inerente la valutazione delle attività riferite al 2015, il sottoscritto Responsabile della prevenzione della corruzione diede atto che con determinazione n. 12 del 28.10.2015, l'ANAC aveva proceduto ad una prima analisi dei Piani Triennali Anticorruzione redatti dalle Amministrazioni Pubbliche. In particolare, per quanto riferito ai Comuni, l'ANAC sottolineava che, laddove redatti e pubblicati, si trattava per lo più di mero assolvimento dell'obbligo normativo, mancando - alla base dei Piani - una seria valutazione del contesto esterno nel quale l'Ente si trova ad operare – nonché una chiara distinzione fra “processi” e “procedimenti” amministrativi.

Con la propria delibera 1074 del 21 novembre 2018 l'ANAC prosegue nell'effettuazione del monitoraggio, prendendo in esame l'evoluzione della qualità dei PTPCT risultante dal confronto fra i trienni 2015-2017 e 2017-2019. L'analisi è stata condotta, nell'interesse dell'Autorità, dall'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, su un campione di 536 amministrazioni stratificato per comparti e ha riguardato le principali dimensioni del processo di gestione del rischio corruttivo ovvero: l'analisi del contesto esterno; la mappatura dei processi; l'identificazione degli eventi rischiosi; la valutazione e ponderazione del rischio; il trattamento del rischio attraverso l'individuazione di misure di prevenzione.

Essa ha evidenziato, in estrema sintesi, i seguenti risultati:

- ✓ un complessivo miglioramento, diversificato in relazione ai comparti, delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione e, dunque, un miglioramento del processo di predisposizione dei PTPC. Tuttavia, miglioramenti più contenuti sono stati riscontrati laddove è necessario porre in essere azioni che incidono in maniera rilevante sugli aspetti organizzativi (ad esempio, la mappatura dei processi nelle aree specifiche);
- ✓ un aumento della presenza e della qualità della mappatura dei processi delle aree definite come “obbligatorie” nel PNA 2013 e permanenza di criticità nella mappatura delle aree di rischio c.d. “ulteriori” (ora “specifiche”);
- ✓ la permanenza, nella fase di valutazione e ponderazione del rischio, delle criticità segnalate nell'Aggiornamento 2015 del PNA. Gran parte delle amministrazioni – evidenzia l'ANAC - continua ad applicare in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'Allegato 5 del PNA 2013, pur non essendo strettamente vincolante, potendo scegliere criteri diversi purché adeguati al fine.

L'Autorità, successivamente, passa ad analizzare il ruolo ed i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oggetto di apposita deliberazione, la n. 840 del 2 ottobre 2018 in cui sono state date

indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione.

Sui concetti di “processo” e “procedimento amministrativo” l’ANAC si è estesamente pronunciata, sottolineando l’importanza, ai fini della prevenzione della corruzione, della “mappatura dei procedimenti”.

Infatti, specificava l’ANAC già nella precedente deliberazione n. 12 del 28.10.2015:

“(...) il concetto di processo è diverso da quello di procedimento amministrativo. Quest'ultimo caratterizza lo svolgimento della gran parte delle attività delle pubbliche amministrazioni [...]. Il concetto di processo è più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo ed è stato individuato nel PNA tra gli elementi fondamentali della gestione del rischio. In ogni caso i due concetti non sono tra loro incompatibili: la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi. Considerato il rilievo dei procedimenti nello svolgimento di funzioni amministrative, è necessario che tutte le amministrazioni ed enti, qualora non lo abbiano già fatto, completino già in occasione del PTPC 2016 la mappatura dei procedimenti. Si ricorda che la ricognizione dei procedimenti e l'individuazione dei loro principali profili organizzativi oltre ad essere stata esplicitamente prevista già dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, è oggetto di specifici obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013 (art. 35). La mappatura conduce, come previsto nel PNA, alla definizione di un elenco dei processi (o dei macro-processi). È poi necessario effettuare una loro descrizione e rappresentazione il cui livello di dettaglio tiene conto delle esigenze organizzative, delle caratteristiche e della dimensione della struttura. La finalità è quella di sintetizzare e rendere intellegibili le informazioni raccolte per ciascun processo, permettendo, nei casi più complessi, la descrizione del flusso e delle interrelazioni tra le varie attività. Come minimo è necessaria l'individuazione delle responsabilità e delle strutture organizzative che intervengono. Altri elementi per la descrizione del processo sono: l'indicazione dell'origine del processo (input); l'indicazione del risultato atteso (output); l'indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato - le fasi; i tempi, i vincoli, le risorse, le interrelazioni tra i processi. In ogni caso, per la mappatura, è quanto mai importante il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali. Può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato e interviste puntuali agli addetti ai processi per conoscere gli elementi peculiari e i principali flussi.”.

In base a quanto sopra, pertanto, in collaborazione con i Responsabili dei Servizi si è provveduto a verificare lo stato di attuazione della mappatura dei procedimenti amministrativi, ed è stato definito l’elenco dei “macro-processi” sui quali esercitare “la valutazione del rischio”.

Per quanto riguarda la “valutazione del rischio” l’ANAC, nella deliberazione n. 1074/2018, pur prendendo atto del complessivo lieve miglioramento delle metodologie applicate dagli Enti, continua a non ritenere adeguate le metodologie dai medesimi approntate e seguite, in quanto gli Enti medesimi spesso si limitano ad applicare in modo meccanico le indicazioni del PNA 2013.

In proposito viene ancora evidenziata la notevole differenza tra Enti dal punto di vista della dimensione demografica, delle capacità finanziarie ed organizzative, della collocazione geografica, dell’orientamento politico, dello sviluppo economico e culturale, del contesto sociale e di ogni altro fattore “esterno” che lo caratterizza, così esiste una sensibile differenza di percezione, valutazione e trattamento del rischio fra “grandi”, “medie” e “piccole” realtà.

In queste ultime, si suppone sia più facile individuare anche “empiricamente” le situazioni di rischio, e fare in modo di neutralizzarle, anche senza ricorrere ad impianti teorici particolarmente sofisticati.

Tenendo conto di quanto sopra, dei contenuti della deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016, e dell’analisi condotta dall’Università Tor Vergata nell’anno 2018, con la deliberazione n. 1074/2018, l’Anac detta disposizioni in relazione alla semplificazione prevista per i piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti), ribadendo che le

modalità organizzative ed attuative semplificate riguardanti i piccoli Enti, afferiscono sostanzialmente alla gestione in forma associata (convenzioni – unioni) anche dei procedimenti e degli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza.

Come già anticipato nella propria relazione a consuntivo delle misure adottate per l'anno 2017 e confermato nella relazione per l'anno 2018, il sottoscritto Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza conferma che, laddove vi sia “esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione” la gestione in forma congiunta di dette povertà non genera certamente alcuna risorsa aggiuntiva.

Dunque, tenendo conto delle osservazioni di volta in volta effettuate dall'ANAC nella proprio monitoraggio annuale sull'andamento dei Piani, questo Ente ha posto in essere il tentativo di inserire la propria attività “anticorruzione” nel contesto reale, nell'ambiente socioeconomico del quale il Comune è parte, tenendo conto del periodo storico, delle componenti sociali radicate nel territorio, dell'evoluzione che il medesimo territorio ha subito negli anni, delle trasformazioni ambientali, dell'evoluzione (o involuzione) politico-sociale della popolazione, nonché dell'innovazione tecnologica e legislativa che ha caratterizzato in modo sensibile l'attività di servizio e di amministrazione che il Comune ha in parte subito ed in parte utilizzato per trasformarsi ed evolversi in “centro di servizi” a favore dei cittadini e delle attività economiche locali.

Tutto quanto sopra con i limiti costituiti dall'assenza di professionalità idonee a sviluppare un'analisi scientifica adeguata, nonché, come più volte specificato, dalla assoluta carenza numerica di personale da dedicare in modo specifico all'anticorruzione ed alla trasparenza, personale che – per ottemperare “all'obbligo normativo” - sottrae tempo ed energie agli altri compiti d'ufficio. Nei piccoli Enti, infatti, nessuno può dedicarsi interamente ad un settore, ma deve necessariamente spaziare e trovare il modo di rispondere compiutamente ad ogni esigenza gli venga prospettata.

Tenendo conto di tutto quanto sopra, il sottoscritto Responsabile della prevenzione della corruzione, procede, per l'anno corrente a redigere la relazione di cui all'art.1 c.14 della legge n.190/2012e ss.mm.ii.

1. GESTIONE RISCHI

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, con il coinvolgimento dei Responsabili competenti per area, all'interno del PTPC ha individuato le azioni idonee a neutralizzare o mitigare il livello di rischio-corruzione connesso ai processi amministrativi posti in essere dall'Ente.

In dipendenza di quanto sopra si evidenziano le seguenti azioni.

1.1 Area acquisizione e progressione del personale

Attività di controllo e modalità di verifica dell'attuazione delle misure

Il Comune di Torrazza Coste è Ente di ridotte dimensioni demografiche e con un organico molto contenuto (6 dipendenti in totale di cui due posizioni organizzative: Servizio Tecnico e Servizio Amministrativo).

Durante l'anno 2019 non si è dato corso a procedure concorsuali per l'assunzione di personale a tempo indeterminato, mentre si è mantenuto in essere un'assunzione a tempo determinato, per fronteggiare l'endemica situazione determinata dall'estrema carenza di personale dedicato ai servizi a fronte delle sempre più numerose ed articolate incombenze assegnate al Comune, compresa l'attività anticorruzione.

1.2 Area di rischio contratti pubblici (affidamento di lavori, servizi e forniture)

Attività di controllo e modalità di verifica dell'attuazione delle misure

Controllo periodico su atti e procedimenti per ciascuno dei servizi in cui è divisa la struttura organizzativa dell'Ente. I verbali sono depositati agli atti e pubblicati sul sito della trasparenza.

1.3 Area concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Viene in proposito utilizzato il Regolamento in materia, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 35 del 29.11.2013. Gli atti relativi alla concessione di contributi, sovvenzioni ecc., adottati dalla Giunta Comunale o dai Responsabili dei Servizi interessati, in esecuzione al Regolamento suddetto, sono soggetti al controllo preventivo di regolarità amministrativa, tecnica, contabile nonché fatti oggetto del controllo periodico successivo nelle forme previste dal regolamento sui controlli interni. I relativi verbali sono depositati agli atti e pubblicati sul sito della trasparenza.

1.4 Area: altre attività soggette a rischi

Attività di controllo e modalità di verifica dell'attuazione delle misure

Controllo periodico su atti e procedimenti per ciascuno dei servizi in cui è divisa la struttura organizzativa dell'Ente. I relativi verbali sono depositati agli atti e pubblicati sul sito della trasparenza.

2. Formazione in tema di anticorruzione

Il programma di formazione in tema di prevenzione della corruzione è stato gestito attraverso l'organizzazione ed il personale docente della Lega dei Comuni di Pavia e della Provincia di Pavia per il personale dipendente titolare di Posizione Organizzativa.

Anche per l'anno 2019 i temi trattati hanno riguardato:

1. etica e legalità, in particolare relativamente al contenuto dei Codici di comportamento e al Codice disciplinare sulla base dell'esame di casi concreti.

2. profili di responsabilità, sia sul piano della prevenzione della corruzione che su quella della promozione della trasparenza.

Il personale coinvolto e da coinvolgere, anche per il futuro, nei percorsi formativi è stato individuato dal Responsabile della prevenzione della corruzione, tenendo presente il ruolo affidato a ciascun soggetto e le aree a maggior rischio di corruzione individuate nel P.T.P.C., nei Responsabili dei Servizi Amministrativo e Tecnico. Per l'anno a venire si ritiene di continuare a coinvolgere i soggetti maggiormente "a rischio" in quanto, seppur anche non investiti di posizione organizzativa, gestiscono o partecipano a procedimenti soggetti ad eventuale rischio.

3. Codice di comportamento

In relazione al Codice di Comportamento di cui al DPR n. 62/2013, in data 28.01.2014 la Giunta Comunale con deliberazione n.9, ha recepito la delibera CIVIT n. 75/2013 Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001) e ha approvato il Codice Specifico di Comportamento del Comune.

3.1 Denunce delle violazioni al codice di comportamento

Non risultano pervenute denunce di violazioni al codice di comportamento nel corso dell'anno.

3.2 Attività dell'ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

Non sono stati formulati pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

4. Altre iniziative

4.1 Rotazione del Personale

Come previsto nel piano nazionale anticorruzione, l'Amministrazione in ragione delle ridotte dimensioni dell'ente e del numero limitato di personale operante al suo interno, ritiene che la rotazione del personale causerebbe inefficienza dell'azione amministrativa tale da precludere, in alcuni casi, la possibilità di erogare in maniera ottimale i servizi ai cittadini. Pertanto, al momento, l'Amministrazione ritiene opportuno non applicare nessuna rotazione del personale.

4.2 Esiti di verifiche e controlli su cause di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi

Il D.Lgs. n. 39/2013 recante “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190” ha disciplinato:

- a) particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali/funzionari responsabili di posizione organizzativa in relazione all’attività svolta dall’interessato in precedenza;
- b) situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali/funzionari responsabili di posizione organizzativa;
- c) ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali/funzionari responsabili di posizione organizzativa per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

Con riferimento alle suddette ipotesi ed alle ulteriori disciplinate dal testo di legge (incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni, incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico etc), il Comune di Torrazza Coste ha verificato l’insussistenza di ipotesi di inconferibilità/incompatibilità a mezzo della richiesta di apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall’interessato nei termini e alle condizioni dell’art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 e pubblicata prontamente nella sezione Amministrazione trasparente, del proprio sito.

Al fine della verifica delle disposizioni di cui all’art. 53, comma 16-ter del D.Lgs. n. 165/2001, e dunque al fine di verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili dopo la cessazione del rapporto di lavoro, si dà atto che nei contratti di assunzione del nuovo personale è inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o 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. Inoltre nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti sarà 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.

4.3 Forme di tutela offerte ai whistleblowers

Sono state formalizzate misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito. Si è provveduto, in merito, ad affidare apposito incarico alla Lega dei Comuni, che ha predisposto apposito applicativo utilizzabile in modo del tutto anonimo da parte di coloro che intendano segnalare presunti casi di corruzione (det. n. 143(n. 62 Serv. 1) del 29.04.2019)

Non risulta, ad oggi, che tale dispositivo sia stato utilizzato.

4.4 Rispetto dei termini dei procedimenti amministrativi

Tutti dipendenti sono a conoscenza della necessità di rispettare scrupolosamente i termini dei procedimenti, così come indicati nel PTPCT.

Il sottoscritto Responsabile dell'anticorruzione e trasparenza non è a conoscenza di segnalazioni pervenute né ha avuto modo di rilevare particolari anomalie in proposito.

4.5 Iniziative nell'ambito degli appalti pubblici

Il monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti, con riferimento alle acquisizione di servizi e forniture, avviene nell'ambito dei controlli periodici effettuati dal responsabile anti corruzione.

4.6 Iniziative ulteriori nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché vantaggi economici di qualunque genere

Si rinvia a quanto già esplicitato nell'area 1 della presente relazione.

4.9 Iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive e organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C.

In considerazione delle piccole dimensioni dell'Ente e della sua semplice organizzazione, il monitoraggio relativo all'andamento del Piano anticorruzione viene attuato attraverso il controllo preventivo di regolarità amministrativa, tecnica e contabile degli atti e dei provvedimenti, nonché attraverso il rapporto diretto e la stretta collaborazione fra i Responsabili dei Servizi ed il Responsabile anti corruzione ed i controlli periodici effettuati in base al regolamento dei controlli interni.

In esito a quanto sopra, il Responsabile ha provveduto dunque, con la presente relazione, ad adempiere agli obblighi di cui all'art. 1 c.14 della legge n. 190 del 2012.

Come previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione, il presente documento sarà pubblicato sul sito istituzionale di questa Amministrazione nonché trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica entro il 31 gennaio 2020, insieme alla Scheda Anac che sarà debitamente compilata.

4.10 Sanzioni

Nel corso dell'anno 2019 non sono state irrogate sanzioni, non essendosi presentato alcun caso da sanzionare.

**Il Responsabile della
prevenzione della corruzione
Dott.Andrea Guazzi**