

# PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA 2020-22

## RELAZIONE

### INDICE

Le misure generali per la gestione dei rischi corruttivi nel PNA 2019.....	4
1. Analisi del contesto .....	6
1.1 Il contesto esterno .....	6
1.2 Il contesto interno.....	8
2. Valutazione dei rischi potenziali.....	13
2.1 Identificazione dei rischi.....	14
2.2 Analisi dei rischi .....	14
2.3 La ponderazione dei rischi .....	15
3.1 Individuazione delle misure .....	16
Monitoraggio e riesame .....	18
Ruolo e funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza-RPCT .	19
La sezione Trasparenza .....	20

## **I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza-PTPCT**

Il sistema di prevenzione della corruzione è stato introdotto nel nostro ordinamento a partire dalla legge 190/2012, nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione. Dal 2012 si è poi andato costruendo un sistema organico che ha visto il progressivo imporsi di strategie preventive di contrasto alla corruzione, da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra piano nazionale e atti interni a ciascuna amministrazione, come necessarie integrazioni degli strumenti preventivi.

La strategia nazionale si realizza mediante il Piano Nazionale Anticorruzione - PNA adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Il Piano costituisce atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza per le pubbliche amministrazioni, e funge da supporto alle stesse amministrazioni al fine dell'adozione dei propri Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT).

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA.

Il primo PNA, quello del 2013, è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ottenuta l'approvazione dalla ex CIVIT – ANAC.

A seguito delle modifiche organizzative e dell'attribuzione di nuove funzioni all'ANAC, previste nel decreto legge 24 giugno 2014, n.90, l'Autorità ha adottato nel 2015 un Aggiornamento del PNA 2013, mettendo meglio a fuoco il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e iniziando ad esaminare le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei contratti pubblici e della sanità.

Con il PNA 2016, l'ANAC ha per la prima volta elaborato un proprio nuovo Piano. La metodologia scelta è stata quella di affiancare, a una parte generale di indirizzo per tutte le pubbliche amministrazioni, specifici approfondimenti tematici, superando in tal modo la precedente impostazione uniforme che tendeva a valutare fattori e cause di corruzione in contesti diversi.

Con gli Aggiornamenti del PNA 2017 e del PNA 2018, la parte di carattere generale ha recepito valorizzandoli degli elementi di novità previsti dal D.lgs. n.97/2016 e, a seguito delle analisi dei PTPCT approvati da numerose amministrazioni, sono state formulate indicazioni operative per la predisposizione dei PTPCT.

Nella parte speciale sono stati affrontati, invece, questioni specifiche proprie di alcune amministrazioni.

Attualmente gli approfondimenti svolti nelle parti speciali di interesse per gli enti locali, che mantengono la loro validità anche nel PNA 2019, sono:

Area di Rischio Contratti Pubblici – Aggiornamento PNA 2015 (determinazione n.12/2015)

Governo del territorio – PNA 2016 (delibera 831/2016)

Gestione dei rifiuti – Aggiornamento PNA 2018 (delibera 1074/2018)

Per quanto riguarda le numerose questioni affrontate nelle parti generali dei PNA 2013 e 2016 e degli Aggiornamenti ai PNA 2017 e 2018, l'Autorità ha constatato che è dovuta tornare più volte sugli stessi temi.

Pertanto l'ANAC nel PNA 2019 ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla sola parte generale, rivedendo e consolidando in un unico organico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad ora, rinviando eventualmente alle specifiche delibere ANAC, quale parte integrante e sostanziale del PNA, per le parti che sono già state oggetto di appositi atti regolatori.

Al Piano Nazionale vero e proprio sono allegati 3 importanti documenti specifici:  
allegato 1) Indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo  
allegato 2) Rotazione  
allegato 3) Compiti del Responsabile RPCT- Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

In sintesi il PNA 2019 ribadisce che i principali contenuti dei PTPCT continuano ad essere :

- il contesto,
- la mappatura dei processi,
- la valutazione dei rischi
- le misure di contrasto,

insieme a una puntuale programmazione dei monitoraggi e rinvia all'allegato 1) dove vengono fornite le indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi.

Ribadisce altresì l'interdipendenza tra PTPCT e ciclo della performance, con lo specifico ruolo che spetta al Nucleo di Valutazione

## Le misure generali per la gestione dei rischi corruttivi nel PNA 2019

Poiché “cuore” di ogni PTPCT rimane l’individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione e il contrasto della corruzione, il PNA si sofferma a descrivere quelle che vengono identificate dal legislatore come le principali misure generali, rimandando ad ogni amministrazione invece l’individuazione di proprie misure specifiche.

Le macro misure passate in rassegna nel PNA sono:

1. Misure sull’imparzialità soggettiva dei dipendenti pubblici
2. La formazione
3. La rotazione
4. La trasparenza

Nella prima area si passano in rassegna le misure relative all’accesso e permanenza nella carica (inconferibilità e incompatibilità) l’astensione nei casi di conflitto di interesse, il divieto di cumulo di impieghi e incarichi, l’autorizzazione in caso di svolgimento di incarichi extra istituzionali, il divieto allo svolgimento di attività successiva alla cessazione lavoro (post-employment o pantouflage) e tutti i doveri di comportamento a cui deve attenersi un dipendente pubblico che dovrebbero essere chiaramente previsti nei codici di comportamento delle singole amministrazioni<sup>1</sup>.

Il ruolo strategico della formazione è analizzato sotto il profilo di formazione generalizzata in materia di etica, integrità e legalità per i dipendenti pubblici ma anche sotto il profilo di crescita e ampliamento delle conoscenze tecniche e professionali, nella specifica mansione e in altri settori; la formazione infatti è condizione indispensabile per la rotazione del personale. Purtroppo la situazione economica ed organizzativa dell’Ente non consente di implementare adeguatamente la formazione per tutti i dipendenti su tematiche generali e specifiche per le singole attività lavorative.

La rotazione del personale nel PNA ritorna tra le misure considerate più incisive e di più difficile attuazione, a cui è dedicato tutto l’Allegato 2).

La misura della rotazione ordinaria infatti è una delle misure generali più efficaci ma di difficile attuazione in un Comune come Segrate che solo nel corso dell’anno 2019 (come si vedrà meglio a proposito del contesto interno) ha visto cessare per pensionamento, mobilità o dimissioni n. 9 dipendenti a tempo indeterminato e n. 2 dipendenti a tempo determinato su 179 unità complessive.

Nel corso del 2019 è stato assunto ai sensi dell’art. 110 del TUEL un dirigente a tempo determinato, in sostituzione del precedente nell’ambito del Settore servizi di staff. Tale assunzione ha comportato un aggiornamento della distribuzione delle mansioni all’interno del Settore.

Nel corso del 2019 non si è avuta la necessità di effettuare la rotazione straordinaria, da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi e per altro già disciplinata da specifiche norme di legge, in quanto non si sono verificate le condizioni per prevedere la misura in questione.

---

<sup>1</sup> Il Codice di comportamento integrativo dei dipendenti del Comune di Segrate è stato adottato con deliberazione G.C. n.5/2014 e successivamente modificato con GC n.121/2014.Con deliberazione G.C. n.8/2018 è stato approvato il Regolamento per il funzionamento dell’Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD). All’entrata in vigore del codice sono stati organizzati due incontri a cura del Segretario Comunale che hanno coinvolto tutti i dipendenti per darne la massima diffusione. L’Ufficio Personale consegna, all’atto dell’assunzione copia del codice di comportamento ai neoassunti.

L'argomento della trasparenza <sup>2</sup>, come misura di prevenzione della corruzione e come sezione all'interno del PTPC, è trattato nell'ultimo PNA anche sotto il profilo del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali, alla luce dello specifico Regolamento UE entrato in vigore a metà del 2018, e il diritto di tutti i cittadini all'accesso di dati e informazioni detenuti dalle P.A..

Delle indicazioni riportate in questa parte del PNA sulle misure generali si è ovviamente tenuto conto nella stesura del PTPCT; tuttavia si è scelto di non passarle in rassegna singolarmente e dettagliatamente in quanto si è preferito concentrarsi prevalentemente sulle direttive contenute nell'allegato 1) che ripercorre, sotto il profilo metodologico, le varie fasi in base alle quali si deve costruire il PTPCT e che contiene anche significative novità rispetto alle indicazioni del passato.

---

<sup>2</sup> Per l'argomento trasparenza si rimanda all'allegato specifico di questo PTPCT.

## La gestione dei rischi corruttivi

Come anticipato, il PNA 2019 è sostanzialmente costituito dalle misure generali di prevenzione della corruzione, nell'ottica di fornire alle amministrazioni uno "strumento di lavoro" per razionalizzare i processi organizzativi secondo i capisaldi dell'efficienza, efficacia ed economicità e nel contempo a garanzia dell'imparzialità dei procedimenti.

La metodologia di riferimento deriva dalla teoria del *risk-management*<sup>3</sup> ormai utilizzata in numerosi campi che spaziano dai piani di protezione civile a quelli sulla sicurezza sul lavoro; in questo ente questa metodologia si è diffusa soprattutto con il SGQ-Sistema di Gestione della Qualità ISO 9001:2015.

I sistemi di gestione basati sulla teoria del *risk-management* hanno al centro il concetto di rischio e si basano sul medesimo approccio operativo che prevede la preventiva analisi del contesto, la mappatura dei processi con relativa pesatura dei potenziali rischi connessi e l'individuazione delle azioni di mitigazione del rischio; i passaggi connessi tra loro dei vari stadi di analisi compongono il Piano di gestione.

Si tratta in questo caso di predisporre un **Piano di gestione dei rischi corruttivi** seguendo le indicazioni metodologiche suggerite nell'allegato 1).

Pertanto i passi da effettuare sotto il profilo metodologico sono sempre:

1. Analisi del contesto (interno ed esterno)
2. Valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio)
3. Trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione del rischio)

in un processo circolare che continua a essere soggetto a monitoraggi e successivi conseguenti aggiornamenti e continua a essere sottoposto a momenti di comunicazione con finalità di confronto e coinvolgimento sui temi.

### 1. Analisi del contesto

#### 1.1 Il contesto esterno

Per quanto riguarda il contesto esterno, si riportano dati sulle caratteristiche socio-economiche e culturali di Segrate ripresi da altri documenti, che vengono integrati con i dati già a disposizione dell'amministrazione.

La città di Segrate è situata alle porte di Milano, con una popolazione al 31/12/2019 di 36.720 abitanti; il dato della popolazione residente rimane pressoché costante dal 2012 .

Il territorio comunale, che ha una estensione di circa 17,5 kmq, e confina con Milano ed i Comuni di Peschiera Borromeo, Vimodrone e Pioltello.

La vicinanza con Milano, gli accessi diretti alla Tangenziale Est ma anche la vicinanza con la Tangenziale Esterna TEM, l'attraversamento del territorio da parte di due importanti arterie provinciali (Cassanese e Rivoltana) e l'estrema vicinanza con altre due provinciali (Paulesse e

---

<sup>3</sup> Il **risk management** o processo di gestione del rischio è "l'insieme di attività, metodologie e risorse coordinate per guidare e tenere sotto controllo un'organizzazione con riferimento ai rischi" (UNI 11230.). La **gestione del rischio** è il processo mediante il quale si misura o si stima il rischio e successivamente si sviluppano delle strategie per governarlo.

Occorre notare che recentemente il concetto di rischio tende ad ampliarsi in "rischio/opportunità", dove insieme ad impatti negativi (minacce) sono associati anche potenziali impatti positivi (opportunità) da perseguire.

Padana) nonché la presenza dell'aeroporto Milano Linate, rendono la posizione della città strategica per quanto riguarda l'accessibilità e i collegamenti su strada con il resto della Regione.

Per quanto riguarda la situazione ferroviaria, oltre alla fermata del *Passante* che riguarda un traffico prevalentemente di pendolari, si può segnalare la presenza in attività dello snodo intermodale di Redecesio per il passaggio delle merci tra gomma e ferrovia.

Grazie anche a questa posizione strategica, Segrate occupa un posto di sicuro rilievo nel contesto economico, non solo a livello provinciale ma anche nazionale, poiché vi hanno sede, o sono comunque presenti, numerose multinazionali e oltre 2000 imprese di vari settori, che occupano numerosi dipendenti.

Dall'Atlante statistico del lavoro 2019, realizzato dalla Città metropolitana di Milano relativo all'anno 2018, emerge una realtà del mercato del lavoro locale nel suo complesso abbastanza positiva poiché tutti i valori considerati risultano in crescita: buone opportunità di impiego per una platea crescente di lavoratori.

Sinteticamente si riportano alcuni dati:

Popolazione in età lavorativa (15-64 anni): 22.045 (10.807 Maschi - 11.238 Femmine)

Residenti coinvolti in transizioni occupazionali: 3.110, di cui hanno stipulato almeno un nuovo contratto 2.737 lavoratori, e hanno concluso almeno un rapporto di lavoro a termine 1.911 lavoratori.

Il numero di residenti che hanno presentato la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro è di 865.

I datori di lavoro del Comune Segrate che hanno effettuato avviamenti al lavoro sono stati 1.259, questo valore è aumentato del 9,19 % rispetto all'anno precedente.

Anche nel 2019 Segrate si conferma tra i primi 10 comuni italiani per reddito pro capite ovvero per ricchezza dei suoi abitanti. Il reddito medio infatti è di € 38.055 e 1178 unità risultano con un reddito superiore a 100.000 euro; questi dati collocano la città al settimo posto della graduatoria nazionale.

Il Comune di Segrate, il suo territorio e la sua realtà produttiva non sono stati investiti in epoca recente da indagini per episodi di corruzione tra politica e mondo imprenditoriale, né si sono registrati episodi particolarmente rilevanti dovuti alla presenza di criminalità organizzata.

Relativamente pochi sono i beni confiscati a organizzazioni criminali ed assegnati al comune che comunque vengono riportati nella tabella che segue:

Beni sequestrati alla criminalità organizzata			
n.	Denominazione	Anno acquisizione	Destinazione
1	Appartamento con cantina	2005	Alloggio E.R.P. di prima accoglienza o a canone moderato.
2	Villa	2007	Struttura residenziale e semiresidenziale per soggetti con fragilità sociale, comprensiva di eventuale servizio di pronto intervento per le situazioni di emergenza personali e familiari.
3	Capannone	2013/14	Magazzino
4	Palazzina	2013/14	Riconversione dell'area e realizzazione di appartamenti da assegnare a categorie protette
5	Unità immobiliare	2015	Finalità pubblico sociali ad uso diretto o indiretto della collettività
6	Unità immobiliare	2015	Vincolo di destinazione a finalità istituzionali o sociali
7	Villetta a schiera	2019	Vincolo di destinazione a finalità istituzionali o sociali

Alla Prefettura, come tutti gli anni, sono stati richiesti i dati statistici sui delitti commessi nel territorio comunale di Segrate che vengono riportati nella tabella che segue, con l'avvertenza che sotto i tre casi il dato non viene riportato.

DELITTI COMMESSI A SEGRATE	ANNO 2018
LESIONI DOLOSE	24
PERCOSSE	4
MINACCE	25
FURTI	1.330
- di cui Furto con strappo	15
- di cui Furto con destrezza	154
- di cui Furti in abitazione	174
- di cui furti in esercizi commerciali	57
- di cui Furti di autovetture	106
RAPINE	12
TRUFFE E FRODI INFORMATICHE	254
DANNEGGIAMENTI	373

Sul territorio la presenza di realtà associative culturali, sportive, ricreative e sociali è consolidata da lunga data. A titolo indicativo, ma non esaustivo, le associazioni no profit che collaborano in vario modo con il comune e che sono censite *nell'Anagrafe delle libere forme associative e degli altri enti del terzo settore* sono in tutto 73 a cui si devono aggiungere le 24 associazioni sportive iscritte al CONI ma di fatto attive e operanti sul territorio comunale .

Pertanto la presenza di stakeholder è rilevante, anche se la loro partecipazione al processo di costruzione del PTPCT rimane molto marginale e scarso appare l'interesse da loro dimostrato in tale materia.

In data 1° ottobre 2019 è stato pubblicato comunque sul sito istituzionale un avviso di consultazione dei cittadini, delle associazioni o altre forme di organizzazioni portatrici di interessi collettivi per raccogliere osservazioni e proposte finalizzate a una migliore individuazione delle misure per prevenire la corruzione ma non è pervenuto nessun contributo.

Infine, si segnala che sul territorio di Segrate insiste l'importantissimo polo dell'Ospedale San Raffaele, che attira la presenza ogni anno di moltissimi utenti da tutta Italia, ma anche il polo sportivo-ricreativo dell'Idroscalo, dove vengono disputate gare internazionali degli sport d'acqua e la struttura del Parco esposizioni di Novegro, dove si svolgono svariate manifestazioni di grande interesse e affluenza.

\*\*\*\*\*

## 1.2 Il contesto interno

Nelle linee programmatiche del Sindaco, entrato in carica a metà del 2015, è stato inserito il tema dell'anticorruzione e della trasparenza. La relazione di insediamento del Sindaco iniziava con...*"partecipazione e trasparenza sono nel titolo della prima pagina del nostro programma elettorale, della "NOSTRA IDEA DI AMMINISTRAZIONE" che parla di "Buona amministrazione, trasparenza, legalità e partecipazione" . Non sono parole facili, sono temi che attraversano trasversalmente tutto l'operato della amministrazione"*.

Pertanto, tra gli obiettivi strategici del DUP alla *missione 01 –Servizi istituzionali, generali e di gestione* si trovano subito obiettivi in materia di anticorruzione e trasparenza



**MISSIONE 01 - SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE**

N.	Linea programmatica	Indirizzo strategico	Ambito di azione	Obiettivo strategico	Stakeholder finali
1	La nostra idea di amministrazione	Buona amministrazione trasparenza, legalità e partecipazione	Partecipazione attiva	Implementare la comunicazione via web	Cittadini
2	La città vive nelle parti: i quartieri	L'impegno per ogni quartiere	Partecipazione nei quartieri	Istituire un sistema di partecipazione per dare ascolto ai bisogni dei residenti	Cittadini
3	La nostra idea di amministrazione	Buona amministrazione trasparenza, legalità e partecipazione	Partecipazione attiva	Attivare nuove forme di partecipazione attiva/consultazione dei cittadini	Cittadini
4	La nostra idea di amministrazione	Buona amministrazione trasparenza, legalità e partecipazione	Trasparenza degli atti	Aumentare le forme di trasparenza e agevolare l'accessibilità delle informazioni	Tutte le sezioni/Cittadini
5	La nostra idea di amministrazione	Buona amministrazione trasparenza, legalità e partecipazione	Legalità nell'amministrazione e prevenzione della corruzione	Potenziare le azioni di contrasto alla corruzione e attuare iniziative per tenere lontano infiltrazioni mafiose e criminalità organizzata	Tutte le sezioni/Cittadini e commercianti

Tali obiettivi strategici sono stati negli anni declinati anche in obiettivi specifici e nel 2019 nell'obiettivo trasversale per tutto l'ente che pertanto confluisce nella performance organizzativa:

N.	Obiettivo operativo	Descrizione	Stakeholder finali	Assessore
1	Aggiornare e monitorare il Piano triennale di prevenzione della corruzione	Armonizzazione delle azioni previste nel PTCP con gli strumenti programmatori e del ciclo della performance dell'Ente; perfezionamento delle misure di contrasto relative all'area delle gare e contratti. Nell'ambito del sistema dei controlli interni verrà rafforzata l'attività di monitoraggio della soddisfazione dell'utenza e del perseguimento di standard di qualità.	Tutte le sezioni/Cittadini	Sindaco e tutti gli Assessori

Da segnalare che l'Amministrazione, pur nei limiti delle disponibilità finanziarie, di cui si dirà a proposito del Piano pluriennale di riequilibrio, ha avviato e portato a conclusione una gara per la sostituzione del software gestionale ormai diventato obsoleto. Da questo nuovo gestionale ci si aspetta in prima battuta una sostanziale facilitazione nella gestione del flusso di pubblicazione dei dati obbligatori, di fatto una maggior e più facile trasparenza.

In linea con quanto previsto dall'art. 10 del D.lgs. n. 97/2016 che stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione e che si deve tradurre in obiettivi organizzativi e individuali, è stato definito e approvato l'obiettivo intersettoriale:

OBIETTIVO INTERSETTORIALE	
Missione (Ses e SeO DUP)	Programma (Seo DUP)
01 – Servizi istituzionali, Generali	8 – Statistica e sistemi informativi
OBIETTIVO STRATEGICO	OBIETTIVO OPERATIVO
Sviluppo e potenziamento Amministrazione digitale	Migrazione gestionale in cloud
<b>FINALITA'</b>	Aggiornamento piattaforma applicativa e funzionale per il sistema di contabilità, gestione atti amministrativi, documentale e del personale
<b>Titolo Obiettivo:</b>	<b>Migrazione ad un nuovo software gestionale dell'Ente – fase ½</b>
<b>Descrizione Obiettivo:</b>	Adozione di un nuovo sistema applicativo per la contabilità, il protocollo informatico, la gestione documentale, degli atti amministrativi e del personale più moderno ed avanzato da fruire in modalità SaaS su piattaforma Cloud. L'obiettivo, in capo ai sistemi informativi, vede il coinvolgimento di diversi settori dell'Ente

Tale obiettivo rientra inoltre in una prospettiva di sostegno al cambiamento e per far fronte alla diminuzione di personale, tramite un sempre maggior utilizzo della digitalizzazione e dell'automatizzazione dei processi. L'automatizzazione per altro dovrebbe comportare una semplificazione di tutto l'iter amministrativo; attività da considerarsi a tutti gli effetti una misura generale di prevenzione e per eliminare inefficienze nei procedimenti.

Inoltre, in aggiunta agli effetti di semplificazione ed efficientamento amministrativo, la digitalizzazione integrale dei processi favorirà l'attività di contrasto alla corruzione anche mediante una maggiore trasparenza, una piena tracciabilità delle operazioni amministrative ed, infine, la tutela dell'integrità dei dati, anche sotto l'aspetto della loro non manipolabilità

Contemporaneamente è stata avviata la revisione del sito istituzionale dell'Ente sempre al fine di rendere più facile e trasparente l'accesso e la comunicazione con i cittadini

**Obiettivo strategico:** Sviluppo e potenziamento Amministrazione Digitale

N.	Obiettivo operativo	Descrizione	Stakeholder finali
5	Ammodernamento del portale istituzionale	Adeguamento del Sito Web istituzionale del Comune alle linee guide per i siti web della PA e potenziamento delle prerogative dei cittadini per l'accesso civico mediante SPID.	Cittadini

In tal modo si è teso a realizzare l'integrazione tra il PTPCT e il ciclo della performance e la coerenza tra gli obiettivi dichiarati nei documenti di programmazione strategico-gestionale e quelli contenuti nel PTPCT.

Tale integrazione viene, per altro, sottoposta alla verifica del Nucleo di valutazione che ha altresì il compito di tenere conto dell'adeguatezza degli indicatori di monitoraggio e il rispetto degli obblighi di trasparenza, ai fini della valutazione della performance organizzativa ed individuale.

Il contesto interno risulta molto condizionato dalla costante diminuzione di dipendenti e dal *Ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del*

D.lgs. n.267/2000” e dal relativo Piano di riequilibrio che ha comportato per l’Ente l’adozione di misure straordinarie, sia nella parte dell’entrata sia sulla spesa.

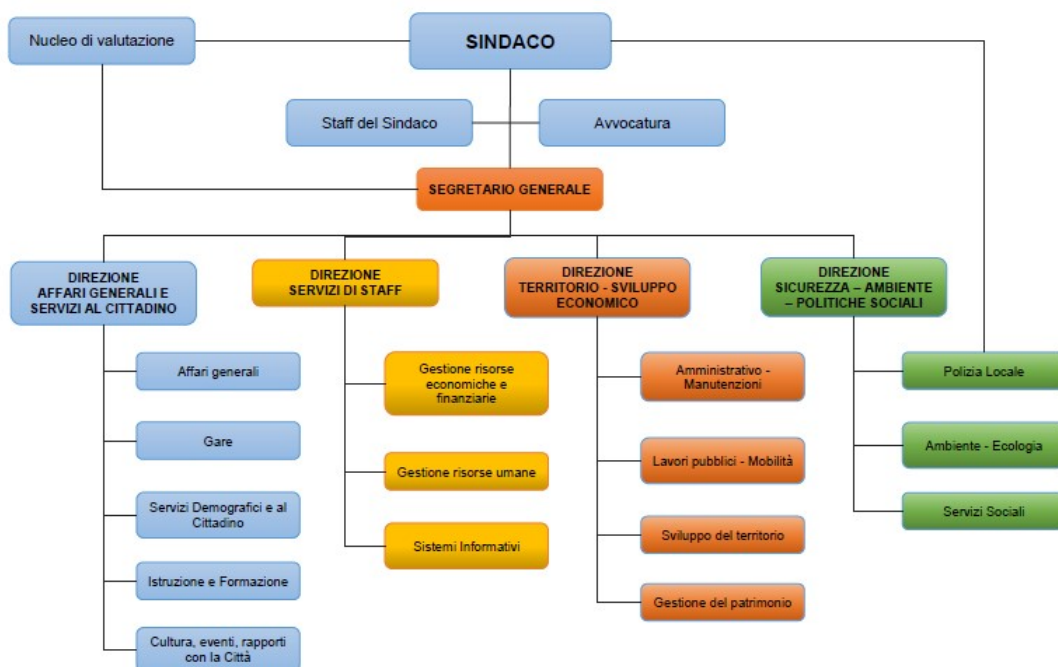
In particolare, la spesa ha visto una considerevole diminuzione di disponibilità che ha influito anche in alcuni ambiti che influenzano più o meno direttamente anche il sistema dell’anticorruzione, come si è già visto a proposito dell’adozione di nuovi sistemi informatici o sulla spesa per la formazione, che già aveva subito una contrazione in base alla normativa nazionale.

A inizio 2019 la Giunta ha approvato un intervento di modifica e riorganizzazione della struttura organizzativa che risulta come da organigramma:



## ORGANIGRAMMA

(21 gennaio 2019)



Il personale di ruolo in servizio al 31/12/2019 a tempo indeterminato ammonta a 179 unità (compresi 2 Dirigenti) a cui si devono aggiungere: 1 dirigente ex art.110 TUEL, il Segretario Comunale e n.1 dipendenti a tempo determinato.

Di seguito si presenta il riepilogo della suddivisione dei dipendenti del Comune di Segrate per età negli ultimi 5 anni

Classi di età	2015		2016		2017		2018		2019	
<b>0-29</b>	M	3	M	2	M.	0	M	0	M	0
	F	0	F	0	F	0	F		F	0
	<b>Tot.</b>	<b>3</b>	<b>Tot.</b>	<b>2</b>	<b>Tot.</b>	<b>0</b>	<b>Tot.</b>	<b>0</b>	<b>Tot.</b>	<b>0</b>
<b>30-39</b>	M	13	M	12	M	12	M	9	M	7
	F	13	F	10	F	8	F	5	F	3
	<b>Tot.</b>	<b>26</b>	<b>Tot</b>	<b>22</b>	<b>Tot</b>	<b>20</b>	<b>Tot</b>	<b>14</b>	<b>Tot</b>	<b>10</b>
<b>40-49</b>	M	37	M	35	M	30	M	25	M	28
	F	46	F	44	F	41	F	37	F	34
	<b>Tot.</b>	<b>83</b>	<b>Tot.</b>	<b>79</b>	<b>Tot.</b>	<b>71</b>	<b>Tot.</b>	<b>62</b>	<b>Tot.</b>	<b>62</b>
<b>50-59</b>	M	25	M	27	M	29	M	31	M	29
	F	55	F	55	F	58	F	59	F	58
	<b>Tot.</b>	<b>80</b>	<b>Tot.</b>	<b>82</b>	<b>Tot.</b>	<b>87</b>	<b>Tot.</b>	<b>90</b>	<b>Tot.</b>	<b>87</b>
<b>60 e oltre</b>	M	4	M	5	M	4	M	4	M	7
	F	7	F	7	F	9	F	9	F	13
	<b>Tot.</b>	<b>11</b>	<b>Tot.</b>	<b>12</b>	<b>Tot.</b>	<b>13</b>	<b>Tot.</b>	<b>13</b>	<b>Tot.</b>	<b>20</b>
<b>Totale</b>	M	82	M	81	M	75	M	69	M	71
	F	121	F	116	F	116	F	110	F	108
<b>dipendenti</b>	<b>203</b>		<b>197</b>		<b>191</b>		<b>179</b>		<b>179</b>	

Come si evince immediatamente dalla tabella sopra riportata i dipendenti sono in costante diminuzione mentre l'età media è in costante aumento.

Tutto ciò sta comportando seri problemi organizzativi e ricadute negative rispetto allo svolgimento di tutte le attività.

Di fatto la situazione che si è creata impone una continua revisione dell'assegnazione delle attività tra i dipendenti rimasti. Ciò pone problemi per lo svolgimento delle attività ordinarie dell'Ente e per una puntuale attività di controllo.

Occorrerà, altresì, provvedere ad evitare l'eccessiva concentrazione di deleghe e responsabilità gestionali in capo a singole figure apicali.

Non si sono registrate segnalazioni di *whistleblowing* né segnalazioni di alcun tipo da parte di cittadini su episodi di "*cattivi comportamenti*" adottati da parte di dipendenti comunali.

Per quanto riguarda i procedimenti disciplinari si tratta di contestazioni rispetto ad assenze non giustificate, in base alla rilevazione elettronica delle presenze:

	2015	2016	2017	2018	2019
procedimenti	3	3	0	2	2
archiviati				1	

Nei 5 anni di riferimento sono stata comminate le seguenti sanzioni:

5 rimproveri scritti - 2 multe - 2 sospensioni dal lavoro.

## 2. Valutazione dei rischi potenziali

Sotto il profilo metodologico, dopo aver stabilito il contesto, il passo successivo è quello di identificare i rischi potenziali, analizzarli e ponderarli, graduando il rischio.

E' necessario, altresì, effettuare la mappatura dei processi/provvedimenti/attività dell'ente che il PNA 2019 chiede venga eseguita su tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo riferita a quei processi che si ritengono a rischio.

Il Comune di Segrate è certificato ISO 9001 dal 2005 e lavora per processi, analizzati e regolati in modo preciso ex ante e che vengono rivisti periodicamente in un'ottica di miglioramento continuo.

Qui si rimanda all'elenco dei n. 56 processi censiti ai fini della Gestione del Sistema Qualità.

A tale lista si possono aggiungere l'elenco, annualmente aggiornato e approvato dalla G.C., dei procedimenti amministrativi su istanza di parte con un periodo di conclusione diverso dai 30 gg previsti per legge nonché l'elenco dei procedimenti/attività d'ufficio con tempi di conclusione diversi dai 30 gg

Dal 2018 si può aggiungere anche l'elenco delle attività svolte all'interno dell'Ente che comportano un trattamento dei dati a fini privacy.

Nel 2019 poi è stata svolta una ricognizione delle attività dei singoli uffici e anche questo "funzionigramma" è stato utilizzato ai fini della mappatura.

Al momento invece, non rientrano nell'attuale mappatura i processi legati ad attività che l'amministrazione ha esternalizzato alla propria società in house o a concessionari privati.

In occasione di questo nuovo PTPCT, così come richiesto dal PNA, si è rielaborata, a partire dalla documentazione già disponibile, una mappatura complessiva delle attività svolte nell'Ente; ci si è limitati tuttavia ai processi, non riuscendo a scorporare tutti i processi mappati in sottoprocessi e/o fasi.

I processi mappati sono stati organizzati suddividendoli in aree di rischio oppure non rientranti in aree di rischio (allegato A)

Nel 2013, nel primo Piano nazionale e anche primo Piano di Segrate, l'analisi delle attività dell'Ente è iniziata partendo dai processi riconducibili all'interno delle quattro aree cosiddette "obbligatorie" individuate dalla L.190/2012: Personale, Contratti, Autorizzazioni e Concessioni  
Nel caso del PTPC 2013 di Segrate le aree venivano così precisate:

1. Acquisizione e progressione del personale
2. Affidamento di lavori, servizi e forniture
3. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario
4. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario

Con il PNA 2015 l'ANAC ha individuate altre quattro aree:

5. Gestione entrate/spese/patrimonio gestione risorse
6. Incarichi e nomine
7. Affari legali e contenzioso
8. Controlli/verifiche/ispezioni/sanzioni

Nonché altre aree specifiche individuate da ANAC negli anni successivi per gli enti locali:

9. Governo del territorio
10. Gestione rifiuti

Queste rimangono anche in questo PTPCT. L'attuale mappatura è comunque da considerarsi un elenco, soggetto ad aggiornamenti.

Al momento i processi descritti in maniera dettagliata sono quelli mappati nel Sistema di Gestione della Qualità.

\*\*\*\*\*

## 2.1 Identificazione dei rischi

La fase di identificazione degli eventi rischiosi prevede gli eventi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi nello svolgimento del singolo processo /procedimento /attività.

Dalla complessiva mappatura dei processi, così come risulta dall'integrazione tra i sopra descritti sistemi qualità, registri di trattamento dati, elenchi di procedimenti amministrativi, ecc., si è creato il "**Registro degli eventi rischiosi**", (allegato B): per tutti i processi rientranti nelle 10 aree di rischio sopra elencate e già prese in considerazione nei precedenti PTPCT, si è cercato di individuare almeno un evento rischioso.

Sono stati verificati e aggiunti i processi della nuova mappatura, rientranti nelle 10 aree, non presenti nei precedenti PTPCT.

Sono stati pertanto individuati n.91 processi rientranti nelle 10 aree di rischio.

E' stata anche l'occasione per sistematizzare e meglio specificare il "*cuore del PTPCT*":

- è stata eliminata l'area di rischio ex n.6: gestione rapporti di lavoro e i processi sono stati ricompresi nell'area n. 1 che è stata rinominata Acquisizione, progressione e gestione del personale
- anche l'area 2 denominata inizialmente Affidamento di lavori, servizi e forniture è stata rinominata Contratti pubblici
- alcuni precedenti processi sono stati meglio specificati.

Per far ciò sono stati effettuati incontri con i responsabili degli uffici che hanno una conoscenza diretta sui processi e quindi sulle relative criticità e su informazioni e dati in merito.

Il n.91 processi è risultato comunque troppo elevato per poter essere sufficientemente ben analizzato, trattato e successivamente monitorato in questo Piano; in questa fase pertanto si è dovuto procedere a una selezione dei processi limitandosi a quelli valutati come più significativi e a rischio.

\*\*\*\*\*

## 2.2 Analisi dei rischi

La fase di analisi serve a evidenziare i fattori di contesto che predispongono e agevolano il verificarsi di potenziali comportamenti di tipo corruttivo ed è essenziale per la fase successiva di trattamento del rischio, in quanto stima il livello di esposizione al rischio dei processi.

Per i processi ritenuti significativi e ricadenti nelle sopracitate aree sono stati analizzati i fattori di rischio (o fattori abilitanti come li definisce il PNA perché non sempre è individuabile un rapporto di causa-effetto) che possono essere molteplici e anche combinarsi tra loro.

In concreto per l'esecuzione di questo passaggio metodologico, si sono analizzati quali fattori abilitanti alcuni tra quelli suggeriti dal PNA ritenuti più generali e trasversali:

1. presenza di controlli;
2. livello di trasparenza;
3. presenza di normativa e di regolamentazione di riferimento;

per ciascun processo, e i suoi relativi eventi rischiosi, si sono poi valutati tre fattori di stima del livello di rischio legati ai processi :

4. discrezionalità nel processo decisionale;
5. accentramento del ruolo decisionale di un singolo soggetto o comunque di pochi;
6. effetti economici o altri benefici derivanti dall'attività decisionale;

Il risultato è stata una tabella sintetica: dove per ogni processo ed evento rischioso sono stati valutati i fattori abilitanti e gli indici di stima del livello di rischio, formulando un giudizio sintetico dal quale si è fatto derivare il grado di rischio.

Infatti, la presenza di rilevanti interessi economici e benefici per i destinatari del processo è sicuramente un indicatore di incremento del rischio, così come l'opacità del procedimento decisionale e la concentrazione della decisione nelle mani di un singolo responsabile.

Questa analisi è stata effettuata come autovalutazione da parte dei vari responsabili in una sorta di contraddittorio con gli estensori materiali del PTPCT.

Infine, per quanto riguarda la misurazione del livello di esposizione si sono applicati comunque valutazioni sintetiche di immediata comprensione: alto, medio e basso.

\*\*\*\*\*

## **2.3 La ponderazione dei rischi**

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

Il PNA 2019 introduce sostanziali novità riguardanti la ponderazione dei rischi la cui metodologia cambia radicalmente, passando da una valutazione di tipo quantitativo a una di tipo qualitativo. Le tecniche proposte e utilizzate a partire dal PNA 2013 infatti sono da considerarsi superate.

Come si è visto, la transizione da un approccio quantitativo a uno di tipo qualitativo ha comportato che nell'attuale PTCPT si è dovuti ripartire dalla mappatura dei processi, riconsiderando tutto il calcolo "qualitativo" per la ponderazione.

L'approccio valutativo dovrebbe comunque poggiare su dati oggettivi che non risulta facile avere, come già riportato nell'analisi sul contesto interno (mancanza di procedure di whistleblowing, precedenti giudiziari e/o procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione per reati contro la P.A., ecc); pertanto, ci si è indirizzati a forme di autovalutazione da parte dei responsabili del processo integrate, quando possibile, dall'utilizzo dei dati su reclami e segnalazioni e risultanze di indagini di customer satisfaction.

### 3. Trattamento dei rischi

Conclusa l'attività propedeutica dell'analisi del contesto e della valutazione *qualitativa* del rischio, si passa all'identificazione e progettazione delle misure per la prevenzione del rischio di corruzione e alla loro programmazione nel tempo.

Il trattamento del rischio, infatti, è la fase in cui si individuano le misure per prevenire e contrastare i potenziali rischi corruttivi, già individuati e ritenuti prioritari, e si programmano le modalità e i tempi della loro attuazione.

#### 3.1 Individuazione delle misure

Nell'effettuare questa fase della stesura del PTPC si è tenuto conto dei risultati dei monitoraggi per valutare l'efficacia delle misure già individuate nei precedenti PTPC e dell'elenco delle possibili misure (generali e/o specifiche) di prevenzione della corruzione proposte dall'Allegato 1) del PNA.

Per misure generali si intendono quelle che incidono trasversalmente su tutti i processi mentre le misure specifiche incidono su alcuni specifici rischi.

E' evidente che alcune misure rimangono sempre di carattere generale, come ad es. la promozione e diffusione di una specifica etica in funzione anticorruzione, mentre altre, come la trasparenza, i controlli, la semplificazione, ecc, hanno un carattere di natura generale ma possono, se declinate in situazioni particolari, diventare misure di natura specifica

Con l'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione si entra nella parte più sostanziale del PTPCT, nel documento più significativo.

Pertanto nell'individuazione delle misure di contrasto per ciascun processo si è sempre cercato di individuare, se è possibile da subito o programmare nel tempo, misure di contrasto rientranti nelle sotto elencate categorie che propone il PNA:

- a. controllo;
- b. trasparenza;
- c. definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- d. regolamentazione;
- e. semplificazione;
- f. formazione;
- g. sensibilizzazione e partecipazione;
- h. rotazione;
- i. segnalazione e protezione;
- j. disciplina del conflitto di interessi;
- k. regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

Tale attività è stata svolta dal RPCT con il coinvolgimento dei dirigenti, quali figure più idonee per competenza e responsabilità ad individuare misure realmente incisive ma anche economicamente e organizzativamente sostenibili; in seconda battuta poi sono stati coinvolti tutti i funzionari - capi sezione a cui compete, in qualità di Referenti, l'onere del monitoraggio.

\*\*\*\*\*



### **3.2 Programmazione delle misure**

L'ultima fase della stesura del PTPC è quella di programmare le misure di prevenzione della corruzione che l'amministrazione intende mettere in atto; si tratta di una fase essenziale perché in caso di assenza il Piano risulterebbe mancante di un requisito essenziale per la sua operatività. Anche questa fase ha richiesto un confronto tra RPCT, dirigenti e PO, in quanto la programmazione delle misure porta a diffondere e condividere la strategia vera e propria di prevenzione della corruzione dell'Ente, la propria etica, e quella che il PNA definisce come rete di responsabilità diffusa.

Pertanto, la programmazione delle misure prevede:

i tempi di realizzazione

l'ufficio/il responsabile dell'attuazione

gli indicatori di monitoraggio e i rispettivi target

Anche per questa fase si è tenuto conto dei risultati dei monitoraggi del PTPCT degli anni precedenti, monitoraggi che vengono svolti a partire dal 2015 semestralmente (parziale al 30 giugno e consuntivo al 31 dicembre).

Al momento della stesura di questo Piano però non si dispone ancora dei risultati finali del monitoraggio dell'anno 2019.

## Monitoraggio e riesame

Si è già avuto modo di parlare in vari punti del monitoraggio svolto sul PTPCT negli anni passati e di alcune criticità che sono emerse sia sulla modalità organizzativa del monitoraggio stesso che sugli esiti .

Sotto il profilo organizzativo sia il monitoraggio degli indicatori di trattamento del rischio che il monitoraggio degli obblighi di trasparenza sono vissuti come “lavoro aggiuntivo/extra” e normalmente sono posticipati rispetto all’attività ordinaria legata al funzionamento degli uffici.

La continua riduzione di personale infatti ha messo a dura prova la tenuta organizzativa di alcuni settori e uffici.

Più volte ormai si è constatato che ad es. si sta rilevando fondamentale la necessità di poter affiancare a ciascun funzionario-capo sezione una figura di “vice funzionario” che sia competente e professionalmente valido, che possa avere funzioni vicarie che tra l’altro permetterebbe un monitoraggio più puntuale e tempestivo e in generale maggior efficacia nei controlli.

Il RPCT pertanto ha deciso di richiamare ufficialmente l’attenzione dei Referenti sull’importanza dei monitoraggi finalizzati alla verifica dell’efficacia delle misure di prevenzione adottate e ha elaborato formalmente un *Piano di monitoraggi*, che tiene comunque conto di quanto svolto negli scorsi anni.

Il monitoraggio dei processi continuerà ad essere effettuato semestralmente in quanto una maggior frequenza dei monitoraggi si tradurrebbe in un onere organizzativo in termini di reperimento e analisi delle informazioni attualmente non sostenibile.

Gli indicatori verranno richiesti, in occasione anche di altri monitoraggi (Sistema Qualità, Piano Performance) dall’ufficio di supporto al RPCT che provvederà anche alla loro elaborazione. Contemporaneamente alla raccolta degli indicatori verrà chiesto di allegare documenti e informazioni a supporto dei dati forniti, nonché eventuali note che illustrino difficoltà/criticità individuate in fase di monitoraggio; tali note saranno oggetto di specifici approfondimenti con audit specifici.

A tale proposito si rimanda all’utilizzo della funzione *Monitoraggio* sulla piattaforma ANAC che verrà compilato per la prima volta quest’anno e dal quale si intende acquisire ogni suggerimento utile.

Gli obiettivi di anticorruzione e trasparenza verranno poi valutati nella rendicontazione al Piano della performance.

## **Ruolo e funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza-RPCT**

L'Allegato 3) al PNA fa riferimento al ruolo e funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza – RPCT.

Per il Comune di Segrate la figura di RPCT è, come richiesto da ANAC per gli enti locali, identificata, con la figura del Segretario Comunale.

Di seguito si riportano in sintesi le principali funzioni che il RPCT è chiamato a svolgere:

- elabora e propone annualmente alla GC il PTPCT;
- elabora e assicura la pubblicazione della Relazione annuale sull'attività svolta;
- vigila sul rispetto delle norme di inconferibilità e incompatibilità;
- controlla gli obblighi di pubblicazione;
- riesamina le richieste di accesso civico nei casi di diniego

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza si avvale per la gestione del sistema nel suo complesso della sezione Affari generali e del continuo confronto con i dirigenti dell'Ente, con i funzionari-capi sezione, in che qualità di Referenti partecipano al processo di stesura e gestione del PTPCT, si relaziona in tutte le occasioni in cui si verificano delle problematiche.

## La sezione Trasparenza

La sezione dedicata alla **Trasparenza** fa ormai parte integrante del Piano anticorruzione da anni quale misura del controllo diffuso di integrità e anticorruzione e più in generale allo scopo di poter permettere a chiunque di accertare il corretto perseguimento delle funzioni istituzionali e l'utilizzo delle risorse pubbliche, nel nostro caso di un ente locale.

Dal 2016 è in vigore l'istituto dell'accesso civico generalizzato, che riprende il concetto anglosassone di FOIA (Freedom of Information Act).

Il Comune di Segrate pubblica in amministrazione trasparente il registro delle richieste di accesso agli atti, suddivise per accesso civico semplice, accesso civico generalizzato e accesso documentale ed inoltre sono pubblicate le istruzioni e la modulistica da utilizzare preferibilmente per fare richieste di accesso civico.

Con l'entrata in vigore del Regolamento UE 2016/679 sulla privacy nel 2018, l'attenzione si è maggiormente concentrata sul concetto di bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati del singolo rispetto al libero accesso dei cittadini ai dati ed alle informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche e anche il concetto di "diritto all'oblio" dei dati o comunque la limitazione relativamente alla pubblicazione e alla conservazione dei dati stessi .

Nel Comune di Segrate non si sono ancora verificati casi di richieste di accesso generalizzato da valutare in un'ottica di contemperamento dei principi di trasparenza da una parte e dei dati personali dall'altro; si è però verificata una denuncia al Responsabile della Protezione dei Dati su una presunta diffusione di dati dell'anagrafe a privati per usi commerciali.

La materia è relativamente nuova e molto delicata e richiede quindi molta accortezza e attenzione, anche a fronte della mancanza di adeguata casistica giurisprudenziale.

La sezione Trasparenza del Piano di fatto consiste nella "griglia" degli obblighi di pubblicazione ANAC e nel suo monitoraggio. In tale griglia sono riportati i nominativi dei vari responsabili della pubblicazione degli specifici dati e, ove possibile, la tempistica di pubblicazione.

In questo PTPCT 2020-22 non si è intervenuti sulla sezione della Trasparenza rispetto agli scorsi Piani in quanto, come si è già avuto modo di illustrare relativamente alla fase della descrizione del contesto interno, nel corso dell'attuale anno diventerà operativo il nuovo software gestionale che dovrebbe consentire la pubblicazione automatica o semiautomatica sul sito istituzionale di molti obblighi di trasparenza, in particolare quelli numericamente più gravosi.