

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA
(2023-2025)**

Multiservizi Muggiò s.r.l.

Adottato nel mese di gennaio 2023 con verbale
dell'Amministratore Unico di gennaio 2023

INDICE

1. Premessa
2. Quadro normativo
3. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
4. Il Rapporto tra Piano anticorruzione e “Modello 231”
5. Analisi di contesto
 - 5.1 Analisi di contesto esterno
 - 5.2 Analisi di contesto interno
 - 5.2.1 Analisi della struttura organizzativa
 - 5.2.2 Le attività svolte dalla Multiservizi Muggiò s.r.l.
 - 5.2.3 Aree di rischio
 - 5.2.4 La mappatura dei processi e delle aree di rischio
6. Analisi di aree specifiche di rischio
 - 6.1 Selezione e gestione del personale, conferimento di incarichi di lavoro autonomo e consulenze (analisi del processo organizzativo interno)
 - 6.2 Procedure per l’affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture (analisi del processo organizzativo interno)
7. Misure generali di contrasto alla corruzione
 - 7.1 Codice etico
 - 7.2 Rotazione o misure alternative
 - 7.3 Cause di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi
 - 7.4 Divieto di pantouflage
 - 7.5 Formazione
8. Monitoraggio del RPCT
9. Trasparenza

1. Premessa

La legge 190/2012 stabilisce (art.1 c. 34) che le disposizioni dei commi da 15 a 33 dell'art.1 della Legge medesima si applichino anche alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e alle loro controllate.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (da ultimo vi veda PNA 2019 pubblicato con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019) prevede che gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico nell'implementazione del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) possano fare perno sul Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOG) ai sensi d.lgs. 231/01 qualora già posto in essere dall'ente, ma estendendone l'ambito di applicazione a tutti i reati considerati, dal lato attivo e passivo, nella L. n. 190 del 2012 anche in relazione al tipo di attività svolta dall'ente⁽¹⁾.

Tale integrazione serve ad evitare la moltiplicazione dei sistemi organizzativi interni, e l'annesso rischio di disapplicazione, incoerenza e/o perdita di efficacia delle misure di organizzazione, gestione e controllo individuate. L'integrazione medesima, tuttavia, non deve oscurare il fatto che, come la stessa ANAC riferisce, l'ambito applicativo del d.lgs. 231/2001 e quello della legge 190/2012 non coincidono e, nonostante l'analogia di fondo dei sistemi di prevenzione delineati dalle due discipline, sussistono differenze significative, soprattutto per quanto concerne la portata ultrapenalistica della nozione di anticorruzione di cui alla l. n. 190/2012.

Multiservizi Muggiò s.r.l., nel rispetto dei principi contemplati dalla normativa anticorruzione, in relazione alle funzioni svolte ed alla propria specificità di società in controllo pubblico, ha integrato già dal 2019, il modello 231 con le finalità della legge 190 del 2012 e le misure di trasparenza.

Per quanto concerne in particolare l'annualità in corso giova esplicitare alcuni elementi in merito al necessario adeguamento ai contenuti dell'ultimo PNA.

(1) "Per evitare inutili ridondanze qualora questi enti adottino già modelli di organizzazione e gestione del rischio sulla base del d.lgs. n. 231 del 2001 nella propria azione di prevenzione della corruzione possono fare perno su essi, ma estendendone l'ambito di applicazione non solo ai reati contro la pubblica amministrazione previsti dalla l. n. 231 del 2001 ma anche a tutti quelli considerati nella legge n. 190 del 2012, dal lato attivo e passivo, anche in relazione al tipo di attività svolto dall'ente (società strumentali/società di interesse generale). Tali parti dei modelli di organizzazione e gestione, integrate ai sensi della l. n. 190 del 2012 e denominate Piani di prevenzione della corruzione, debbono essere trasmessi alle amministrazioni pubbliche vigilanti ed essere pubblicati sul sito istituzionale".

L'articolo 6 del decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021 ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione, che consiste nel documento unico di programmazione e *governance* che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

L'ambito soggettivo di applicazione di tale disciplina tuttavia non comprende le società pubbliche. Il predetto articolo 6 recita, infatti, che «per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190».

L'articolo in questione dunque pone una distinzione tra amministrazioni dotate di un personale maggiore di 50 unità o meno. Le amministrazioni che non raggiungono questa soglia non vi sarà l'obbligo di adozione del PIAO, ma soltanto l'obbligo di curare gli adempimenti di cui all'art.4, comma 1, lettere a), b) e c), n.2." (n.d.r.: si tratta della sezione del piano denominata Organizzazione e Capitale Umano, e quindi delle e sottosezioni Struttura organizzativa, Organizzazione del lavoro agile, Piano triennale dei fabbisogni del personale limitatamente alla programmazione delle cessazioni dal servizio).

Ancor prima del tema relativo alla soglia di personale impiegato occorre, tuttavia, interrogarsi sul perimetro semantico della nozione di pubblica amministrazione richiamato dall'art. 6 del predetto d.l. n. 80/2021. Quest'ultimo, come si è visto, non solo non richiama le società pubbliche, ma fa rinvio all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale recita «per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi

e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

È evidente, dunque, che le società pubbliche non rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina sul PIAO, indipendentemente dal numero di unità di personale in esse impiegato.

Come puntualizzato dal PNA 2022 «le amministrazioni ed enti non destinatari della disciplina sul PIAO – in gran parte enti di diritto privato – continuano, invece, ad adottare i Piani triennali della prevenzione della corruzione» (...) «Il mutato quadro normativo comporta, pertanto, diversamente rispetto al passato, che alcune amministrazioni/enti siano chiamati a programmare le strategie di prevenzione della corruzione non più nel PTPCT ma nel PIAO. Per altre, invece, è confermata l'adozione del PTPCT o delle misure per la prevenzione della corruzione integrative del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001».

Ancora più esplicitamente, a pag. 27, il PNA chiarisce che tra i «- Soggetti che adottano misure di prevenzione della corruzione integrative del MOG 231 ovvero un documento che tiene luogo del PTPCT» figurano le «Società in controllo pubblico, anche congiunto e anche indiretto, escluse le società quotate».

Il PNA 2013 e l'Aggiornamento 2015 al PNA avevano fornito, in tema di mappatura del rischio, una serie di indicazioni ai sensi della legge 190/2012, optando per l'adozione di un approccio di tipo sostanzialmente quantitativo. Quest'ultimo è stato superato dall'allegato metodologico al PNA 2019, che, ispirandosi ai più moderni standard internazionali di risk management, e tenendo conto delle precedenti esperienze di attuazione dei PNA, ha espresso un chiaro indirizzo di favore nei confronti di un approccio di natura qualitativa.

Il Consiglio di ANAC, nella seduta del 21 luglio 2021, è intervenuto sul PNA. In considerazione delle profonde e sistematiche riforme che interessano i settori cruciali del Paese, e primi tra essi quello

della prevenzione della corruzione e quello dei contratti pubblici, ha ritenuto di limitarsi, rispetto all'aggiornamento del PNA 2019-2021, a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del piano triennale. Le stesse vengono riportate nelle tabelle pubblicate dall'Autorità, aggiornate alla data del 16 luglio 2021. In termini generali, dunque, il PNA 2019 rappresenta ancora il testo di riferimento per quanto concerne le attività di mappatura dei rischi e di predisposizione delle relative misure di gestione.

Da un punto di vista di organizzazione delle fonti il PNA 2019 si propone come testo di consolidamento (e quindi superamento) delle parti generali dei precedenti PNA, mentre non incide sulle parti speciali dei piani precedenti. Il successivo PNA 2022 non ha innovato, sul punto, concentrandosi soprattutto sul tema del consolidamento del PTPC nel PIAO (che, come si è visto, non riguarda le società pubbliche).

Il PNA 2019 sottolinea come il processo di gestione del rischio corruttivo debba essere progettato ed attuato tenendo presente le sue principali finalità, ossia favorire, attraverso misure organizzative efficaci e sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi.

La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, accrescendo la conoscenza dell'amministrazione, consentono di alimentare e migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili.

In tale contesto il presente PTPCT è stato elaborato tenendo in considerazione quanto auspicato dall'ANAC nel PNA 2019, ossia la buona prassi di astenersi dall'introdurre misure gestione del rischio non strettamente necessarie (preferendo piuttosto razionalizzare e mettere a sistema quelle già esistenti) e di non implementare misure di prevenzione solo formali, compromettendo così l'attitudine delle stesse alla concreta neutralizzazione del rischio corruttivo.

Il PNA 2022 ha chiarito che «Le amministrazioni pubbliche e gli enti di diritto privato tenuti ad adottare i PTPCT o le misure integrative del MOG 231 o il documento che tiene luogo del PTPCT, continuano a seguire le indicazioni metodologiche già elaborate dall'Autorità²⁰. Gli enti pubblici economici, le società e gli enti di diritto privato si attengono inoltre a quanto previsto nella delibera ANAC n. 1134/2017».

I destinatari del presente PTPCT sono:

- il personale (per tale intendendosi anche eventuali lavoratori operanti in società in regime di distacco, collaboratori a progetto, stagisti, lavoratori interinali);
- l'Amministratore Unico;
- il Revisore Unico;
- l'Organismo di Vigilanza;
- i consulenti della Società;
- i soggetti legati alla Società da contratti di fornitura e/o servizi (nei limiti di quanto espressamente formalizzato in specifiche clausole contrattuali).

2. Quadro normativo

La legge n. 190/2012, contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (di seguito anche "Legge Anticorruzione") entrata in vigore il 28 novembre 2012, mira a rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto del fenomeno corruttivo, adeguando l'ordinamento giuridico italiano agli strumenti sovranazionali di contrasto della corruzione già ratificati dal nostro Paese (Convezione ONU di Merida e Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo).

In questo contesto l'obiettivo del legislatore è stato quello di creare un sistema che focalizzato sulla prevenzione (e non sulla repressione, già portata avanti dalla legislazione penalistica) dei fenomeni corruttivi, il cui perimetro semantico si è esteso oltre i confini del penalmente rilevante, andando a ricomprendere ogni condotta di maladministration, ossia di malfunzionamento dell'amministrazione/società a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. Tale approccio è stato da ultimo confermato nel PNA 2019, ove è specificato, tra l'altro, che "Con la legge 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di "prevenzione della corruzione", che comprende 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" (pag. 10-13)". L'Autorità ha quindi precisato che "con la legge 190/2012 non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono

laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali – riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio”.

Partendo da questi presupposti è stata elaborata una strategia di contrasto alla corruzione incentrata sulla creazione di contesti organizzativi sfavorevoli all’insorgenza del rischio corruttivo, sull’implementazione della capacità dell’ente di rilevare i casi di corruzione e di ridurre ex ante le opportunità.

A livello nazionale tale strategia viene gestita e promossa dall’ANAC, che adotta PNA, con funzioni di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e le società pubbliche ai fini dell’adozione dei propri PTPCT.

La finalità del PTPCT è di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali, con riguardo alle specificità ordinamentali e dimensionali di ciascun ente nonché del contesto territoriale, sociale, economico, culturale ed organizzativo in cui l’ente medesimo opera (cfr. PNA 2019-2021, pag. 17 e 18).

A livello decentrato si colloca il PTPCT, documento di natura programmatica predisposto da ciascuna pubblica amministrazione/società, avente ad oggetto le cosiddette misure generali (ossia le misure di contrasto alla corruzione obbligatorie per legge) e le misure specifiche, elaborate in funzione delle peculiarità di ciascuna amministrazione/società pubblica.

La sottoposizione delle società a controllo pubblico, come la Multiservizi Muggiò s.r.l., alla normativa anticorruzione è stata definitivamente chiarita nella delibera ANAC n. 1134/2017. Per meri fini di completezza si rammenta che la nozione di società a controllo pubblico è come definita dall’art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) in questi termini «le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)»; la lett. b) definisce “controllo” «la situazione descritta nell’articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo» di misure discriminatorie, l’ANAC può chiedere informazioni all’organo di indirizzo e richiedere il riesame del provvedimento; qualora rilevi la possibile fondatezza può richiederne il riesame mediante delibera del Consiglio.

In conformità a quanto ribadito e ulteriormente specificato dall'Allegato 2 al PNA 2019, il RPCT assolve alle seguenti funzioni:

- predispone il PTPCT curando, in fase di redazione, il massimo coinvolgimento di tutte le componenti del personale;
- provvede al monitoraggio, al controllo e all'aggiornamento annuale del PTPCT;
- segnala all'Amministratore Unico casi che potrebbero anche eventualmente integrare fenomeni di corruzione intesi in senso lato;
- controlla ed assicura la regolare attuazione dell'Accesso Civico, entro i limiti che, ovviamente, la relativa disciplina espressamente prevede;
- aggiorna il Piano entro il 31 gennaio di ogni anno (termine eccezionalmente posticipato, per quest'anno, al 31 aprile);
- segnala all'Amministratore Unico e all'Organismo di Vigilanza ex MOG 231 le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione. A tal fine l'Amministratore Unico è tenuto a disporre le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

In caso di segnalazioni, il RPCT può acquisire direttamente atti e documenti o svolgere audizioni di dipendenti (da verbalizzare, o comunque da tracciare adeguatamente) nella misura in cui ciò consenta di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione.

Con particolare riguardo ai dipendenti della Società, essi sono tenuti a rispettare le prescrizioni contenute nel PTPC e a prestare collaborazione al RPCT.

Inoltre, ai sensi del presente Piano, conformemente a quanto più volte sottolineato dall'ANAC, il RPCT può verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono determinare anche solo potenzialmente ipotesi di corruzione e illegalità; nell'esercizio di tale funzione di controllo il RPCT può richiedere ai dipendenti, che hanno istruito un procedimento, di fornire motivazione per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale.

In ossequio a quanto previsto dall'art. 1, co.14 della l.190/2012, il presente Piano stabilisce l'obbligo per il RPCT di riferire all'Amministratore Unico sull'attività svolta, con la relazione annuale da pubblicare anche nel sito web dell'amministrazione. Fermo restando che, nei casi in cui l'Amministratore Unico lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire sull'attività svolta.

Nel corso dell'anno appena trascorso l'attività del RPCT si è svolta con la piena collaborazione da parte di tutte le unità di personale dipendente da Multiservizi, nell'ambito di un più ampio e proficuo rapporto di sinergia e collaborazione con il Comune di Muggiò, socio unico della Multiservizi s.r.l.

Prima di procedere alla redazione del Piano, il RPCT ha sottoposto all'attenzione dell'Amministratore unico la strategia di prevenzione, in conformità alle prescrizioni dettate dal PNA 2019.

3. Rapporto tra Piano anticorruzione e “Modello 231”

L'ANAC ha in più sedi chiarito che per gli enti di diritto privato in controllo pubblico che si siano dotati del MOG in osservanza di quanto prescritto dal d. lgs. n. 231/2001 la redazione del PTPCT può consistere in un mero completamento del suddetto modello, volto ad estendere l'ambito della pianificazione delle misure di contrasto oltre i confini delle fattispecie penalmente rilevanti.

La Multiservizi Muggiò s.r.l si è dotata, sin dal 2015, di un MOG, che è stato oggetto di aggiornamento nel 2020, ma che necessità, in ragione delle sopravvenienze normative intervenute negli ultimi mesi, di un ulteriore intervento di aggiornamento.

4. Analisi di contesto

L'analisi di contesto è il primo step dell'attività di risk management, finalizzata far emergere e ad interpretare le informazioni necessarie a:

- valutare come il rischio corruttivo possa concretizzarsi all'interno dell'organizzazione, favorito dalle peculiari caratteristiche dell'ambiente in cui essa opera e delle caratteristiche organizzative interne;
- valutare la struttura organizzativa e la disponibilità qualitativa e quantitativa di risorse umane, competenze, sistemi e tecnologie in relazione all'attuazione del processo di risk

management.

L'obiettivo dell'analisi di contesto consiste nella definizione dei fattori abilitanti il rischio, gli indicatori di rischio, le aree di rischio, gli attori, le responsabilità, i compiti, i sistemi e i flussi informativi da attivare per una corretta attuazione del processo di risk management.

L'analisi di contesto si suddivide in analisi di contesto esterno e analisi di contesto interno.

5. Analisi di contesto esterno

In termini generali ed in linea con quanto precisato dall'ANAC, l'analisi del contesto esterno a ciascuna Amministrazione/Società ha l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale essa opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.

Ciò sia avuto riguardo a possibili variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio di riferimento, sia con riguardo a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possano influenzarne l'attività. In particolare, nella predisposizione del PTPCT uno dei principi metodologici suggeriti dall'ANAC è quello della "Prevalenza della sostanza sulla forma", secondo cui "Il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione». (PNA 2019-2021, pag. 18).

Come chiarito dal PNA 2019-2021 l'analisi di contesto esterna può compiersi tenendo in considerazione sia fonti esterne all'amministrazione/società (dati giudiziari, studi criminologici/sociologici dotati di sufficiente autorevolezza) che fonti interne, come ad esempio la segnalazione di tentativi di corruzione occorsi nell'anno di riferimento. Anche il più recente PNA 2022 ha ribadito che «per il contesto esterno si rammenta di acquisire e interpretare, in termini di rischio corruttivo rispetto alla propria amministrazione/ente, sia le principali dinamiche territoriali o settoriali, sia le influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione potrebbe essere sottoposta».

Sul fronte interno non sono emersi, anche a seguito di interlocuzioni informali condotte dall'RPCT, specifici e puntuali episodi che abbiano rivelato il tentativo di rendere "permeabile" la società a

fenomeni o iniziative corruttive.

Prendendo, invece, in considerazione le fonti esterne emerge un quadro non privo di criticità. Il territorio che gravita intorno alla città di Monza, risulta, infatti, contraddistinto da una significativa presenza criminale.

Particolarmente significativo e ricco di spunti, in tal senso, risulta il “Monitoraggio del fenomeno mafioso in Lombardia” curato da Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia Parte I, a cura dell’Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell’Università degli Studi di Milano in collaborazione con Polis Lombardia.

Per quanto specificamente concerne il territorio di Muggiò particolare attenzione viene dedicata alla «presenza storica della criminalità cinese sul territorio, o per lo meno della sua contiguità, essa è evidenziabile nella figura dell’imprenditore e faccendiere Song Zhicai, vi sono già datati riferimenti nella vicenda del Magic Movie Park di Muggiò, costruito fra il 2001 e il 2005. Un progetto che ha coinvolto l’allora capo della criminalità locale di Seregno, Rocco Cristello, per un multisala abusivo nel mezzo del parco del Grugnotorto, proprio in collaborazione con gruppi cinesi. Un investimento che non andò a buon fine e in cui la ‘ndrangheta perse circa 40 milioni di euro. Già nel 2008 Francesco Forgione, allora Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia, riguardo agli affari del Magic Movie Park affermava come il multisala chiuse nel giro di una settimana per mancanza di autorizzazioni. (...) Ma l’aumento del numero delle attività sul territorio brianzolo e la costituzione di grossi centri di smistamento prodotti, come quello situato in prossimità dell’uscita autostradale di Agrate Brianza, sembrano i primi segnali di un’espansione per lo meno commerciale della popolazione cinese nel territorio di Monza e Brianza Secondo le più pratiche logiche commerciali, potrebbe essere uno spostamento ed un implemento esclusivamente dettato dalla saturazione del mercato strettamente milanese. L’esperienza però insegna che una grossa espansione di attività, in particolare ristoranti e centri massaggi, potrebbe nascondere anche un’espansione più illegale. Alcuni fatti intimidatori avvenuti nella seconda decade degli anni 2000 fanno infatti pensare ad una possibile evoluzione del fenomeno della criminalità. Tra qu esti vi sono una serie di incendi verificatisi tra il 2010 ed il 2012 in un’area circostanziata intorno al Comune di Monza. Tra i principali vi sono un incendio nella notte tra il 26 e il 27 settembre 2010 a Muggiò di una fabbrica di pellami e tessuti (Muggiò, incendio nella fabbrica dormitorio: morti due operai cinesi, in Corriere della Sera, 27 settembre 2010), quello di un magazzino a Monza nel tardo pomeriggio del 20 settembre 2012 e di un altro magazzino a Concorezzo nella notte del 16 dicembre 2012» Nell’estate del 2021 una nota emittente tedesca ha presentato un cortometraggio girato all’interno

del Magic Movie Park intitolato “ Benvenuti a ’ndrangheta city”.

Al di là degli specifici episodi sopra ricordati il documento di Monitoraggio riferisce di una più ampia situazione di allarme che interessa l’intera Brianza, la quale, si afferma, «ha svolto un ruolo centrale nell’espansione della mafia al Nord. Si può anzi dire che essa abbia oggettivamente presentato nel tempo tutte le caratteristiche - sociali, urbanistiche, economiche funzionali alla realizzazione dei progetti dei clan: da quelli più primitivi, come i sequestri di persona, a quelli più sofisticati, come l’ingresso nell’economia legale o il condizionamento delle amministrazioni pubbliche. Di fatto essa costituisce oggi un luogo decisivo di svolgimento della partita nazionale tra Stato e mafia, e segnatamente tra Stato e ’ndrangheta. (...) Molto è accaduto, per decenni (e proprio mentre andavano aumentando i presidi delle forze dell’ordine), senza che schiere di amministratori e imprenditori, ma anche politici, forze dell’ordine e stampa si sentissero richiamati a comportamenti adeguati alla gravità della situazione».

Nella seconda parte del Predetto Monitoraggio una specifica attenzione viene dedicata all’interesse dimostrato dalla criminalità nel settore delle farmacie private. A tal proposito si riscontra che «Un secondo elemento che sembra doveroso segnalare è la particolare esposizione alla pressione mafiosa che va evidenziando il settore della sanità, in diverse sue funzioni (...).

La ragioni di queste vulnerabilità sono diverse. E vanno da una diffusa impreparazione a tolleranze e omissioni indebite, ma soprattutto consistono in una certa genericità delle strategie preventive, comprensibile in un passato di inconsapevolezza ma del cui superamento si avverte oggi tutta l’urgenza. Ed è esattamente in questo contesto che si staglia la questione (più nuova) delle farmacie. Queste costituiscono una nervatura fondamentale del sistema sanitario, e in quanto imprese private offrono il vantaggio di essere sottoposte a ridotte attività di controllo. Gli ultimi anni, anche grazie alla preoccupazione serpeggiante tra gli operatori del settore, hanno rivelato come esse siano progressivamente diventate per i clan calabresi un autentico “oggetto del desiderio”. Un bene di valore il cui acquisto diventa ottima occasione per riciclare capitali di provenienza illecita, ma anche per ampliare il patrimonio di relazioni sociali, oltre che per gestire traffici illegali di farmaci e di droghe di natura farmacologica, specie laddove si possa contare su medici compiacenti. Per ora riconducibile ad alcuni casi già noti agli esperti, la questione ha, a parere degli investigatori, una estensione di fatto ben maggiore, i cui sviluppi sembrano per ora progredire carsicamente. Mentre meno direttamente correlabile con interessi mafiosi appare il settore dell’odontoiatria, pur finito al centro di scandali professionali e politici che hanno scosso la vita pubblica regionale».

Oltre ai contenuti che precedono si rinvia all'analisi di contesto esterno svolta dal Comune di Muggiò nel proprio PTPCT, che ovviamente prende in considerazione lo stesso territorio di riferimento e le annesse criticità.

5.1 Analisi di contesto interno

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che incidono sull'esposizione della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il grado di efficienza organizzativa della società.

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

Con la presente analisi si metteranno in evidenza gli aspetti fondamentali, relativi alla natura giuridica, alla struttura organizzativa e alle attività di servizio svolte dalla Società, nell'ottica della previsione delle misure preventive finalizzate a garantire l'imparziale svolgimento delle attività di servizio pubblico che, da statuto, competono alla società.

5.1.1 Analisi della struttura organizzativa

La Multiservizi Muggiò s.r.l. è una società a capitale interamente pubblico. Il socio unico è rappresentato dal Comune di Muggiò.

La Società deriva da un processo di trasformazione, avviatosi nel 2018 con delibera unanime del Consiglio Comunale e perfezionatosi nel 2019, dalla forma giuridica dell'Azienda Speciale a quella della Società a totale controllo pubblico, il cui socio unico è il Comune di Muggiò.

Dal punto di vista organizzativo, nella Società l'Amministratore Unico riveste un ruolo centrale, a cui fanno capo sostanzialmente tutti i processi aziendali e il personale dipendente.

Con la trasformazione da Azienda Speciale a società in house è stata eliminata la funzione dirigenziale, con conseguente espansione delle prerogative dell'Amministratore Unico, titolare di tutti i poteri gestori. L'Amministratore Unico, ad esempio, controlla mensilmente la congruità degli ordini di acquisto emessi dai responsabili acquisti di sede. Egli è altresì iscritto nel registro RASA.

L'Organo di Controllo è rappresentato da un Revisore Unico, carica attualmente svolta dalla Dott.ssa Silvia Ottone. Il Revisore esercita il controllo contabile, oltre a vigilare sul rispetto dei principi di buona amministrazione, ivi compresa l'adeguatezza dell'assetto organizzativo adottato.

È stato nominato, inoltre, in forma monocratica un Organismo di Vigilanza ai sensi del D.lgs. 231/2001, che cura il funzionamento, l'aggiornamento e il controllo sull'osservanza del MOG.

La carica è attualmente svolta dalla Prof.ssa Avv. Annalaura Giannelli.

Il personale dipendente della società consiste in 22 unità, di cui nessuna riveste qualifica dirigenziale.

Il rapporto uomo/donna è favorevole alle seconde: tutte le unità di personale sono di sesso femminile, eccetto due.

I criteri premianti sono stabiliti dal CIA aziendale, a fronte di una crescita del fatturato annuo. A ciò si aggiunge un premio individuale la cui entità è condizionata dal livello di ciascuna unità di personale.

Il monitoraggio sugli obiettivi è svolto dall'Amministratore Unico con cadenza annuale, in concomitanza con le attività di chiusura del bilancio.

Nei prossimi cinque anni è previsto un pensionamento, mentre nessuna assunzione è prevista.

5.2.2 Le attività svolte dalla Multiservizi Muggiò s.r.l.

La Società svolge le seguenti attività:

- gestione di tre farmacie comunali nel Comune di Muggiò;
- gestione di una parafarmacia comunale nel Comune di Muggiò;
- gestione del servizio mense scolastiche per le scuole nel Comune di Muggiò. Per quanto concerne l'erogazione del servizio mensa si segnala che nel 2021 è stata indetta una procedura aperta di affidamento del servizio (e degli annessi lavori di ristrutturazione delle cucine funzionali al servizio medesimo) di valore superiore alla soglia di rilevanza comunitaria. La procedura in questione è stata aggiudicata, e allo stato sono in corso i controlli relativi al possesso dei requisiti generali e speciali in capo ai soggetti facenti parte dell'rti costituendo.

La mappatura dei processi è stata compiuta nei precedenti PTPCT, ai quali si rinvia.

Attraverso il sistema di "gestione del rischio" di corruzione si pongono in essere una serie di attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'operato dell'ente e ridurre la probabilità che l'evento corruttivo si verifichi.

Il PNA 2019 incentiva le amministrazioni a individuare nei propri piani puntuali obiettivi strategici, calibrati sulle caratteristiche specifiche del contesto esterno ed interno oggetto della preventiva analisi.

In quest'ottica Multiservizi Muggiò s.r.l. ha individuato i seguenti obiettivi strategici:

- Implementazione della mappatura dei processi (la cui definizione, come noto, non coincide con quella di procedimenti, avendo rispetto a quest'ultima una connotazione aziendalistica, anziché giuridica);
- Azioni di formazione, comunicazione e diffusione delle misure di contrasto individuate dal presente piano, in sinergia con i contenuti del MOG;

Aggiornamento della regolamentazione interna in materia di acquisti sottosoglia, in conformità con le novità normative recentemente intervenute.

Gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante in termini di comprensione effettiva della loro portata, quale presupposto ineludibile affinché gli strumenti medesimi possano produrre gli effetti sperati. In quest'ottica l'ANAC, nei diversi PNA ad oggi adottati, ribadisce che le misure di prevenzione della corruzione devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili, che siano inoltre individuati i soggetti attuatori, le modalità di attuazione di monitoraggio e i relativi termini. La Società ha improntato il proprio strumento nel perseguimento degli stessi obiettivi, andando ad individuare le azioni che si intende porre in essere per il loro raggiungimento.

5.2.3 Aree di rischio

Attraverso l'individuazione delle aree di rischio si isolano le attività che devono essere presidiate con particolare attenzione, mediante l'implementazione di misure di prevenzione calibrate sulle caratteristiche specifiche dei rischi cui ciascuna area risulta esposta.

L'individuazione delle aree di rischio è frutto di un processo complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica dell'impatto dell'eventuale fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'ente.

La Legge n. 190/2012 aveva già individuato delle particolari aree di rischio, comuni a tutte le amministrazioni. Successivamente con la Determinazione ANAC 12/2015 le aree di rischio "obbligatorie" sono state maggiormente specificate ed ampliate, divenendo aree generali del rischio.

Rispetto alle tipologie individuate in astratto dalle delibere ANAC (si veda in particolare la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015) il presente Piano individua come aree di rischio proprie

dell'attività societaria in concreto posta in essere quelle indicate nei prossimi paragrafi, per le quali si procederà alla ponderazione del rischio.

Per ogni area di rischio in esame la Società preliminarmente provvede ad un'autoanalisi organizzativa che le consenta di "fotografare" la complessità e la vulnerabilità al rischio dei singoli processi, al fine di individuarne criticità e punti di forza, in funzione della pianificazione delle conseguenti misure di intervento. L'utilizzo di indicatori permette di fornire un quadro informativo semplificato ed efficace delle dinamiche dei processi delle aree di rischio, consentendo di studiare e implementare misure specifiche di intervento o prevenzione dei rischi di corruzione. La progettazione di indicatori significativi comporta un lavoro di analisi approfondito e condiviso con la struttura organizzativa al fine di costruirne il sistema informativo e pertanto ciò comporta un impatto sull'attività dell'ente. Inoltre, gli indicatori dovrebbero essere condivisi anche con gli stakeholder esterni, al fine di capire se le informazioni raccolte, sono in grado di assolvere alla loro esigenza informativa.

L'anno appena trascorso è stato contrassegnato dall'assenza di criticità legate a fenomeni latu senso corruttivi. Per questa ragione si è ritenuto di non introdurre nuove misure di gestione dei rischi, bensì di concentrarsi sulla implementazione delle misure già esistenti, che di seguito si riportano.

5.2.4 La mappatura dei processi e delle aree di rischio

Sono stati mappati i principali processi e procedimenti che la società pone in essere e, per ognuno di questi, sono stati ipotizzati i possibili eventi di corruzione. L'identificazione degli eventi di corruzione è consistita nella ricerca, individuazione e descrizione dei comportamenti illeciti che potrebbero manifestarsi nei processi attivi presso la Multiservizi Muggiò s.r.l., tenendo conto dei cd. fattori abilitanti, i quali, nella specifica realtà oggetto del presente piano, essenzialmente risiedono in un fattore esterno, ossia nella eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento.

Qualora la ponderazione del rischio di corruzione dia un esito corrispondente alle categorie "trascurabile" o "medio – basso", non si ritiene necessario prevedere la corrispondente misura di prevenzione del rischio. Tuttavia, qualora alcuni processi, se pure con un peso di rischio inferiore alla soglia della rilevanza, siano ritenuti significativi, al fine del contesto specifico in cui sono attuati, vengono in ogni caso previsti anche le misure di prevenzione del rischio, la loro tipologia ed il soggetto responsabile al trattamento, in modo da essere equiparati ai processi a rischio di corruzione con un peso superiore.

6. Analisi di aree specifiche di rischio

6.1 Selezione e gestione del personale, conferimento di incarichi di lavoro autonomo e consulenze (analisi del processo organizzativo interno)

La disciplina del reclutamento del personale delle società pubbliche è contenuta nel d. lgs. 175/2016 (testo unico sulle società pubbliche), cui si conforma il regolamento societario. Le società pubbliche non sono riconducibili alla nozione di «pubblica amministrazione» definita dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165 del 2001). Cionondimeno, è incontrovertibile il fatto che le società in house, come la Multiservizi Muggiò s.r.l., rappresentino delle proiezioni esterne del Comune di riferimento, che esprime – sulle società medesime - il cd. controllo analogo (ossia lo stesso tipo di controllo che esprime nei confronti dei propri uffici interni).

Il dato appena rilevato impatta sulle regole che presidiano le scelte di assunzione del personale, che sebbene non del tutto equivalenti a quelle in materia di concorsi pubblici, non possono prescindere dal rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento.

Più nello specifico, in materia di reclutamento del personale, la Multiservizi Muggiò s.r.l., in quanto società a controllo pubblico, è tenuta, ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo 175/2016, al rispetto dei principi generali previsti dall'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 165/2001, recante “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”. Il legislatore, dunque, impone il rispetto dei soli principi del Testo unico del pubblico impiego. Per quanto, invece, concerne la disciplina di dettaglio, essa è rimessa alla emanazione di regolamenti da parte di ciascuna società.

La società si è dotata di tale regolamento, approvato dall'Amministratore Unico nel 2021.

Tipo di evento a rischio: Reclutamento del personale

Eventi di corruzione o di cattiva amministrazione ipotizzabili: scelta di personale dipendente privo dei requisiti professionali adeguati, o selezionato comunque in modo non trasparente ed imparziale;

Key risk indicator: elevato interesse esterno; discreta discrezionalità del decisore;

Misura preventiva già in essere:

- ❖ predeterminazione analitica dei criteri di valutazione delle candidature, con particolare riferimento al rilievo, in termini di punteggio, da riconoscere ai vari titoli astrattamente presentabili dai candidati (dottorati, corsi post-laurea, etc.) e annessa pubblicazione di tali

- criteri in sede di avviso;
- ❖ revisione della regola di cui all'art. 8.4 lettera a) del regolamento sul reclutamento del personale che rende conoscibile, ex ante (ossia prima del termine di presentazione delle candidature) l'identità di uno dei commissari;
 - ❖ esplicitazione della regola per cui la commissione deve essere composta da almeno tre commissari;
 - ❖ pubblicazione dei cv. dei commissari, contestualmente alla nomina degli stessi;
 - ❖ verbalizzazione delle sedute nell'ambito delle quali vengono assegnati i punteggi ai vari candidati e approvazione dei suddetti verbali da parte dell'Amministratore Unico;
 - ❖ in linea con quanto sancito da ANAC, inserimento in sede di assunzione, di una clausola con cui il dipendente attesta l'insussistenza del divieto ex art. 53 co. 16-ter del d.lgs. 165/2001;
 - ❖ in caso di cessazione del rapporto di lavoro, quale che ne sia la causa (quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), acquisizione della dichiarazione da parte del soggetto di essere stato informato del divieto di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con la Multiservizi Mugiò s.r.l, attività lavorative o professionali presso soggetti privati nei confronti dei quali egli abbia esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali L'acquisizione di tale dichiarazione è effettuata di regola nel mese antecedente la cessazione del rapporto, in conformità al modulo allegato al presente Piano;
 - ❖ monitoraggio sul rispetto dei doveri di astensione da parte dei commissari in caso di conflitti di interesse;

Responsabili dell'attuazione delle misure: RPCT e Amministratore Unico;

Tempistica di monitoraggio: annuale.

Tipo di evento a rischio: Conferimento incarichi lavoro autonomo e di consulenze

Eventi di corruzione o di cattiva amministrazione ipotizzabili: scelta di professionisti o consulenti privi dei requisiti professionali adeguati, o selezionati comunque in modo non trasparente ed imparziale;

Key risk indicator: elevato interesse esterno; significativa discrezionalità del decisore;

Livello del rischio: Medio;

Misure preventive preesistenti:

- ❖ Predisposizione di modelli di attestazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- ❖ Pubblicazione sul sito delle dichiarazioni prodotte;
- ❖ Verifica, anche a campione, circa l'insussistenza di cause ostative alla nomina di consulenti, incarichi professionali, componenti di Commissioni (di gara, di concorso), mediante analisi di quanto dichiarato e riscontro (per quanto possibile) tramite interrogazione delle banche dati a disposizione;

Responsabili dell'attuazione delle misure: RPCT e Amministratore Unico;

Tempistica di monitoraggio: annuale.

6.1 Procedure per l'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture (analisi del processo organizzativo interno)

La società, in quanto organismo di diritto pubblico, è tenuta ad applicare il Codice dei contratti pubblici, ossia il d. lgs. n. 50/2016. Con specifico riferimento agli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea la società, come ogni amministrazione aggiudicatrice, può dotarsi di un atto di regolamentazione interna, che disciplini, in conformità con gli artt. 30 e 36 del codice dei contratti nonché (per le procedure la cui determina a contrarre sia anteriore al 31 dicembre 2021) l'art. 1 del d.l. n. 76/2020 come convertito dalla l. n. 120/2020.

La società si è dotata di tale regolamento, puntualmente pubblicato nel menu "Società Trasparente. Tale regolamento deve necessariamente essere aggiornato, alla luce delle intervenute novità normative. In tal senso si prevede la calendarizzazione di una serie di incontri tra Amministratore Unico e RPCT al fine di definire i contenuti del futuro regolamento, coniugando le esigenze di semplificazione con quelle di legalità e contrasto ai fenomeni corruttivi.

Tipo di evento a rischio: conduzione non imparziale delle procedure di gara con effetti distorsivi sulla concorrenza

Eventi corruttivi o di cattiva amministrazione ipotizzabili: scelte di operatori economici non rispetto all'oggetto della prestazione;

Key risk indicator: elevato interesse esterno; significativa discrezionalità del decisore (solo per quanto concerne le procedure strumentali all'erogazione del servizio di mensa scolastica);

Misura preventiva già in essere: rispetto della disciplina di cui al codice dei contratti pubblici e alle annesse linee guida ANAC;

Livello del rischio: medio;

Nuove misure preventive:

- ❖ Predeterminazione, mediante atto a contenuto generale da pubblicare sul sito, dei criteri per la nomina dei commissari di gara;
- ❖ Pubblicazione, successivamente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, dei cv dei commissari;
- ❖ Monitoraggio sul rispetto dei doveri di astensione da parte dei commissari in caso di conflitti di interesse;
- ❖ Programmazione degli acquisti, in conformità con quanto statuito dall'art. 21 del d. lgs. n. 50/2016, al fine di scongiurare la necessità di proroghe, in quanto fattore distorsivo della concorrenza a vantaggio del contraente uscente e a discapito della virtuosità della spesa della società.

Responsabili dell'attuazione delle misure: RPCT, RUP (Responsabile Unico del Procedimento) e Amministratore Unico;

Tempistica di monitoraggio: annuale.

Tipo di evento a rischio: affidamento non imparziale di appalti di importo inferiore alla soglia di praticabilità procedura dell'affidamento diretto;

Eventi corruttivi o di cattiva amministrazione ipotizzabili: scelte degli operatori economici non adeguate rispetto al fabbisogno della Società;

Key risk indicator: elevato interesse esterno e significativa discrezionalità del decisore;

Livello del rischio: medio;

Misure preventive già in essere: adozione di un regolamento dedicato agli acquisti sottosoglia

- ❖ Revisione generale del regolamento per gli acquisti sottosoglia, al fine di renderlo compatibile con le novità normative intervenute
- ❖ rispetto, nel caso di procedure ad invito che coinvolgano un numero limitato di operatori economici, del criterio della rotazione, fatte salve le limitate ipotesi in cui le linee guida ANAC n. 4 consentono di derogarvi;

Responsabili dell'attuazione delle misure: RPCT, RUP e Amministratore Unico;

Tempistica di monitoraggio: annuale.

Tipo di evento a rischio: gestione degli ordini di acquisto

Eventi corruttivi o di cattiva amministrazione ipotizzabili: incongrua quantificazione dell'entità delle forniture di volta in volta richieste, con conseguenti esuberanti di magazzino;

Key risk indicator: elevato interesse esterno e significativa discrezionalità del decisore Misure preventive già in essere:

- ❖ compimento del cd. "punto cifra" ossia di un controllo mensile curato dall'Amministratore Unico in merito all'entità degli acquisti posti in essere; creazione una Struttura organizzativa (attuata nel 2020) con separazione tra responsabile acquisti farmaceutici "Ditte", responsabile riordino prodotti farmaceutici "Grossisti" e responsabile vendite relativamente alla politica sconti, promozioni, margini e turni organizzativi;
- ❖ verbalizzazione degli esiti delle riunioni denominate, per sintesi, "punti cifra";

Livello del rischio: basso;

Responsabili dell'attuazione delle misure: Amministratore Unico;

Tempistica di monitoraggio: annuale.

Tipo di evento a rischio: scarsa vigilanza sulla qualità dei prodotti alimentari forniti nell'ambito degli appalti di ristorazione

Eventi corruttivi o di cattiva amministrazione ipotizzabili: inadempimenti contrattuali, soprattutto sotto il profilo qualitativo, da parte dei fornitori dei servizi di ristorazione;

Key risk indicator: elevato interesse esterno;

(2) Per le procedure la cui determina a contrarre sia anteriore al 31 dicembre 2021 si vedano le soglie di affidamento dirette previste dall'art. 1 del d.l. n. 76/2020, come convertito con l. n. 120/2020.

Misure preventive già in essere:

- ❖ compimento di ispezioni a cadenza mensile relative alla qualità dei prodotti somministrati tramite consulente specializzato tecnologo alimentare;
- ❖ verbalizzazione degli esiti delle suddette ispezioni;

Livello del rischio: medio;

Responsabili dell'attuazione delle misure: RPCT e Amministratore Unico;

Tempistica di monitoraggio: annuale.

7. Misure generali di contrasto alla corruzione

7.1 Codice etico

La disciplina del codice etico è stata oggetto di una scelta di coerenza e sintesi, che ha portato ad evitare duplicazioni e rischi di contraddizioni. A questo scopo si è scelto di dotarsi, nel corso del 2021, di un unico Codice etico, coincidente con quello già previsto e pubblicato come allegato al MOG, eventualmente modificato e arricchito dei contenuti che risulteranno necessari (cfr. “Società trasparente”, sottocartella “Disposizioni Generali”, sottocartella “Modello di organizzazione e gestione”, allegato A).

7.2 Rotazione o misure alternative

Tra i principali fattori di rischio di corruzione vi è la circostanza che uno stesso soggetto possa sfruttare un potere o una conoscenza nella gestione di processi caratterizzati da discrezionalità e da relazioni intrattenute con gli utenti per ottenere vantaggi illeciti.

In base all'art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012 il RPCT deve verificare «l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione». Per contenere tale rischio è auspicabile che questa misura sia attuata anche all'interno delle Società in controllo pubblico, compatibilmente con le esigenze organizzative della società medesima.

Questa misura implica una più elevata frequenza del turnover di quelle figure preposte alla gestione di processi più esposti al rischio di corruzione. Ciò, tuttavia, non deve determinare l'ulteriore, e non meno allarmante, rischio di sottrazione di competenze professionali specialistiche ad uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico, soprattutto nell'ambito di piccole realtà, in cui le risorse di personale a disposizione sono estremamente contenute.

In considerazione delle ridotte dimensioni della Multiservizi Muggiò s.r.l. non è possibile adottare in termini pieni e generalizzati la misura della rotazione. Cionondimeno, la società ritiene di poter ricorrere a misure alternative. Come riconosciuto dalla stessa ANAC, infatti, nei casi di impossibilità le amministrazioni devono provvedere ad indicare all'interno del proprio PTPCT, misure alternative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio.

In quest'ottica, nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate (si pensi ai processi di reclutamento del personale e di perfezionamento di appalti pubblici) la Società ha optato per un meccanismo di riorganizzazione delle funzioni volto a scongiurare l'accentramento e il monopolio di determinate funzioni ad alto rischio corruttivo in capo ad un unico soggetto. In particolare, come già riferito, si è provveduto a riorganizzare la pianta organica eliminando la figura dirigenziale che su di sé accentrava tutte le funzioni di acquisto e le annesse responsabilità di spesa, con gli inevitabili rischi di potenziale innalzamento del rischio corruttivo, sempre da intendersi nella concezione metapenalistica sin qui adottata.

Per contrastare tale situazione di accentramento dei poteri di spesa si è provveduto, mediante un percorso di riorganizzazione condiviso con la stessa risorsa di personale in questione e con il supporto di una consulenza giuslavoristica, a riorganizzare la pianta organica, che ora si caratterizza per la presenza di un ufficio acquisti cui afferiscono tre risorse di personale, dedicate alle funzioni di espletamento delle procedure di acquisto relative alle ditte farmaceutiche, ai grossisti farmaceutici ed ai servizi generali. (NB non ci sono procedure di acquisto per la ristorazione in quanto tutto è codificato in occasione della gara di appalto). Il tutto in un'ottica che tenta di coniugare la specializzazione delle funzioni e delle competenze con la logica del controllo peer to peer.

7.3 Cause di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi

L'inesistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità a ricoprire incarichi presso la Società deve essere attestata mediante 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 sul sito web aziendale nella sezione Società trasparente.

Le misure da adottare in questo ambito sono le seguenti:

- a) negli eventuali interpelli per l'attribuzione degli incarichi debbono essere inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento e le cause di incompatibilità e le conseguenze della loro mancata segnalazione;
- b) i soggetti interessati dovranno rendere la dichiarazione di insussistenza delle cause di

inconferibilità e d'incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico;

c) la dichiarazione relativa all'insussistenza di cause d'incompatibilità va rinnovata annualmente e qualora le situazioni d'incompatibilità si presentano nel corso del rapporto, esse vanno immediatamente comunicate.

Oltre alla dichiarazione occorre che gli interessati a partecipare a nomine relative al conferimento di incarichi presso la Società presentino apposito curriculum vitae attestante le attività professionali svolte, gli altri incarichi attualmente in essere o cessati, ricevuti presso altri enti, anche privati, /società/ soggetti giuridici / associazioni / fondazioni ect. Al RPCT, individuato dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013 come il soggetto tenuto a far rispettare in prima battuta le disposizioni del decreto medesimo, è assegnato il compito di contestare la situazione di inconferibilità o incompatibilità e di segnalare la violazione all'ANAC. Qualora, quindi, il RPCT venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del d.lgs. n. 39 o di una situazione di incompatibilità, deve avviare un procedimento di accertamento. Accertata, quindi, la sussistenza della causa di inconferibilità dell'incarico, il RPCT dichiara la nullità della nomina e procede alla verifica dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, anche lieve, dei soggetti che all'atto della nomina componevano l'organo che ha conferito l'incarico, ai fini della applicazione della sanzione inibitoria prevista all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza. Il suddetto procedimento deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio affinché possa garantirsi la partecipazione degli interessati. L'atto di contestazione, da portare a conoscenza anche dei soggetti che hanno conferito l'incarico, oltre a contenere una brevissima indicazione del fatto, della nomina ritenuta inconferibile e della norma che si assume violata, contiene anche l'invito a presentare memorie a discolta, in un termine congruo, tale da consentire, comunque, l'esercizio del diritto di difesa (tendenzialmente non inferiore a cinque giorni).

Nel differente caso della sussistenza di una causa di incompatibilità, l'art. 19 del decreto legislativo 39/2013, prevede la decadenza e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa di incompatibilità. Ciò comporta, per il RPCT, il dovere di avviare un solo procedimento, quello di accertamento di eventuali situazioni di incompatibilità. Una volta accertata la sussistenza di una situazione di incompatibilità, il RPCT contesta all'interessato l'accertamento compiuto. Dalla data della contestazione decorrono i 15 giorni, che impongono, in

assenza di una opzione da parte dell'interessato, l'adozione di un atto, da parte dell'organo che ha conferito l'incarico, con il quale viene dichiarata la decadenza dall'incarico Tale atto viene adottato su proposta del RPCT. In questo caso l'accertamento è di tipo oggettivo: basta accertare la sussistenza di una causa di incompatibilità.

7.4 Divieto di pantouflage

Con delibera 1090 del 16 dicembre 2020 l'ANAC ha puntualizzato come la disciplina nazionale in tema di divieto di pantouflage sia applicabile anche alle società pubbliche. L'art. 53, comma 16-ter del D.Lgs. n. 165/2001, così come inserito dalla lettera l) del comma 42 dell'art. 1 della L. 6 novembre 2012, n. 190, prevede che "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni (...), non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti". Questa norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del suo rapporto con la Pubblica Amministrazione/Società pubblica per evitare che l'attività svolta come dipendente pubblico costituisca un'occasione per accordi fraudolenti con imprese o soggetti con cui entra in contatto.

In conseguenza di tale divieto il RPCT assume iniziative per fare in modo che:

- a) nei contratti di assunzione del personale venga 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 con la Società a favore dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente stesso;
- b) nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, va inserita, a pena di esclusione, la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato e comunque di non avere attribuito incarichi ad ex dipendenti della Società Multiservizi Muggiò s.r.l che abbiano esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali;
- c) verrà disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;

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

7.5 Formazione

Nel triennio 2022-2024, la Multiservizi Muggiò s.r.l, nella persona del RPCT d'intesa con l'Amministratore Unico, valuta la possibilità di organizzare, anche in collaborazione con l'Amministrazione Comunale, uno o più corsi di formazione, per i propri dipendenti ed organi amministrativi, dedicato alla conoscenza, all'approfondimento e alla divulgazione dei contenuti del presente PTPC e al rapporto tra questo e il MOG 231.

8. Monitoraggio del RPCT

Il RPCT, anche al fine di un costante monitoraggio del presente PTPC svolgere i seguenti compiti:

- a) redige/elabora i relativi aggiornamenti di tale Piano, da sottoporre annualmente entro la data stabilita dall'ANAC all'approvazione dell'Amministratore Unico;
- b) verifica l'attuazione del Piano e la sua idoneità, nonché, propone all'Amministratore Unico modifiche qualora siano accertate significative violazioni delle prescrizioni, ovvero, nel caso di intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività della Società;
- c) redige e pubblica annualmente, entro il termine stabilito dall'ANAC, sul sito web aziendale nella sezione "Società Trasparente" i risultati dell'attività svolta;
- d) riferisce sull'attività svolta almeno con periodicità semestrale e in ogni caso quando l'organo amministrativo lo richieda.

9. Trasparenza

La trasparenza amministrativa, quale risvolto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., è stata oggetto nell'ultimo decennio di una serie di interventi legislativi mirati a rendere sempre più accessibili e fruibili dati, informazioni e documenti, per rispondere alla necessità di conoscenza totale da parte del cittadino dell'attività delle pubbliche amministrazioni e delle società pubbliche.

Il Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” ha imposto alle pubbliche amministrazioni una serie di obblighi in materia di trasparenza “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche” (articolo 1, c. 1) e ha altresì introdotto il diritto di accesso civico.

Con il Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, sono state poi apportate rilevanti modifiche al D.Lgs. n. 33/2013: il nuovo decreto, ispirato al “Freedom Of Information Act (FOIA)”, ha ampliato ulteriormente gli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, ha potenziato anche l’istituto dell’accesso civico. Il rispetto degli obblighi di trasparenza, oltre che costituire livello essenziale delle prestazioni erogate, rappresenta un fondamentale strumento di diffusione e affermazione della cultura della legalità, nonché di prevenzione e di lotta a fenomeni corruttivi.

Negli scorsi anni si è posto il tema della applicabilità o meno della sopramenzionata disciplina della trasparenza alle società pubbliche, che non rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni ex d. lgs. n. 165/2001. Sul punto ANAC ha espresso in modo chiarissimo l’applicazione della suddetta disciplina alle società pubblico. Gli atti in tal senso più significativi sono i seguenti:

- la deliberazione n. 8 del 15 giugno 2015, «Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici». La situazione del quadro normativo all’inizio del 2016 può essere descritta richiamandone l’illustrazione che la stessa ANAC ne faceva nella Det. n. 8/2015. In tal sede si osservava che dal predetto quadro normativo emergeva «con evidenza l’intenzione del legislatore di includere anche le società e gli enti di diritto privato controllati e gli enti pubblici economici fra i soggetti tenuti all’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza», sulla base della «ratio sottesa alla legge n. 190 del 2012 e ai decreti di attuazione» rivolta ad «estendere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, si avvalgono di risorse pubbliche, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico

interesse»;

- la deliberazione n. 1134 del 8 novembre 2017 «Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici» (si veda in particolare pag. 32). In tal sede l'Autorità ha sostanzialmente confermato, in relazione agli obblighi gravanti sulle società partecipate e controllate da PP.AA., quanto già precisato nella Det. n. 8/2015. Ed infatti, l'ANAC ha messo in rilievo che: mentre le società controllate hanno l'obbligo di adottare misure integrative di quelle predisposte ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, quelle partecipate sono invece escluse dall'ambito di applicazione delle misure di prevenzione della corruzione diverse dalla trasparenza.

La Società, in coerenza con tutto quanto precede, ha pubblicato nel menu "Società Trasparente", nella sottocartella "altri contenuti" un modello di istanza di accesso civico.

Contestualmente con l'adozione del presente piano è istituito il "registro degli accessi", previsto dalle Linee Guida ANAC approvate con Deliberazioni ANAC nn. 1309 e 1310/2016.

Si tratta di una raccolta delle richieste di accesso presentate nelle sue diverse forme dell'accesso civico generalizzato, dell'accesso civico semplice e dell'accesso documentale. Il registro è organizzato in elenco con l'indicazione, per ciascuna richiesta, dell'oggetto, della data, dell'esito e della data della decisione, omettendo dati personali.

Ai fini della pubblicazione, l'elenco sarà aggiornato con cadenza almeno semestrale.

Tale registro verrà pubblicato nel menu "Società Trasparente" nella sottocartella "Altri contenuti".

In materia, si ritiene utile segnalare l'importanza della Sentenza del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10 che ha stabilito che l'accesso civico generalizzato debba trovare applicazione anche nella materia dei contratti pubblici, sia in fase di gara che in fase di esecuzione, pronunciandosi così per l'applicabilità dell'accesso civico generalizzato agli atti delle procedure di appalto, anche con riferimento alla fase esecutiva del contratto.

L'art. 8 del d.lgs. 33/2013 al comma 3 dispone che i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente devono essere pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a quando producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali.

Per quanto concerne il rapporto tra l'obiettivo della trasparenza e il rispetto della normativa sulla privacy l'ordinamento è rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), è imprescindibile che gli enti soggetti alla disciplina sulla trasparenza, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Ad ogni modo l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In quest'ottica assumono rilievo decisivo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d). Su questi profili si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali. Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

