



COMUNE DI BARONE CANAVESE

Citta Metropolitana di Torino

Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n° 12 del 18.2.2016

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016 - 2018

(articolo 1, commi 8 e 9, della legge 6 novembre 2012, n. 190)

PREMESSE

1. Il contesto normativo

In attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione* e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione* di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge numero 190, recante le *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione"*.

Il *concetto di corruzione*, che viene preso a riferimento dalla legge n. 190/2012 e nel presente documento, ha un'accezione ampia. Il concetto di corruzione, infatti, è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Con *la legge n. 190/2012*, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica di diversi soggetti, tra i quali :

- la CIVIT, che attualmente, in qualità di Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), svolge funzioni di raccordo con le altre Autorità ed esercita poteri di vigilanza e di controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle Pubbliche Amministrazioni nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge n. 190/2012);
- le Pubbliche Amministrazioni, e, quindi, anche i Comuni, che attuano ed implementano le misure previste attraverso un Piano Anticorruzione.

Tra i compiti che la legge n. 190/2012 assegna all'ANAC, è fondamentale l'approvazione del *Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)*, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sulla scorta delle linee di indirizzo formulate dal *Comitato Interministeriale*, istituito con DPCM 16 gennaio 2013, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha licenziato lo schema di PNA.

Il Piano Nazionale Anticorruzione è stato approvato in via definitiva dalla CIVIT, quale Autorità nazionale anticorruzione, l'11 settembre 2013, con la deliberazione numero 72. .

Nello specifico con deliberazione della Giunta Comunale, n. 11 del 31/01/2014, il Comune di Barone Canavese ha approvato il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2014/2016 con i relativi allegati, pubblicato sul sito del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti-Corruzione", e con altra deliberazione della stessa Giunta Comunale n° 12 in pari data ha approvato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.) 2014-2016.

Peraltro, l'art. 1, comma 8, della L. n° 190/2012 prevede che il piano triennale di prevenzione della corruzione deve essere aggiornato per i successivi trienni entro il 31 gennaio di ogni. Peraltro, l'art. 1, comma 8, della L. n° 190/2012 prevede che il piano triennale di prevenzione della corruzione deve essere aggiornato per i successivi trienni entro il 31 gennaio di ogni. Quanto premesso, per il triennio 2015/2017 il Comune di Barone Canavese ha approvato il Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.C.P.) con deliberazione della Giunta Comunale n° 3 del 19/01/2015 e con deliberazione della Giunta Comunale n° 4 del 19/01/2015 il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.) 2015-2017.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

- a) in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC "la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente";
- c) infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

L'ANAC ha preannunciato che nel corso del 2016 sarà necessario approvare un Piano nazionale anticorruzione del tutto nuovo.

Ciò in conseguenza della prossima approvazione della nuova disciplina del processo d'approvazione dello stesso PNA, secondo la delega contenuta nella legge 124/2015 all'articolo 7.

La norma, infatti, delega il Governo ad approvare disposizioni di "precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione", ciò anche allo scopo di assicurare "maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi [...]".

L'analisi a campione dei PTPC ha consentito all'Autorità nazionale anticorruzione di affermare che le variabili per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, "evitando che queste si trasformino in un mero adempimento", sono:

- a) la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni;

- b) l'investimento nella formazione;
- c) l'accompagnamento delle amministrazioni nella predisposizione del PTPC.

Secondo l'Autorità la scarsa qualità dei PTPC sconta problemi e cause strutturali che concernono, *“da una parte i ruoli e le responsabilità di soggetti che operano nelle amministrazioni e, dall'altra, gli indirizzi del PNA rivolti indistintamente a tutte le amministrazioni”*.

L'analisi del campione ha evidenziato numerose criticità:

- a) analisi del contesto assente, insufficiente o inadeguata;
- b) mappatura dei processi di bassa qualità;
- c) valutazione del rischio caratterizzata da “ampi margini di miglioramento”;
- d) trattamento del rischio insufficiente;
- e) coordinamento tra PTCP e piano della performance assente;
- f) inadeguato coinvolgimento di attori esterni e interni;
- g) monitoraggio insufficiente.

L'insoddisfacente attuazione della legge 190/2012 con l'adozione, differenziata in rapporto alle tipologie di amministrazioni e enti, di efficaci misure di prevenzione della corruzione è riconducibile a diverse cause. Le più importanti, secondo l'ANAC, sono:

- a) le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa;
- b) le difficoltà organizzative delle amministrazioni dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito la capacità d'organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge 190/2012 ha previsto;
- c) un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità del responsabile anticorruzione in caso di mancata adozione (responsabilità estesa anche alla giunta dopo l'introduzione della sanzione di cui all'articolo 19, comma 5, del DL 90/2014);
- d) l'isolamento del responsabile anticorruzione nella formazione del PTPC ed il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo che, nella migliore delle ipotesi, si limitano a “ratificare” l'operato del responsabile.

Con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 di aggiornamento del PNA, l'Autorità ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

In gran parte dei PTPC esaminati dall'Autorità, l'analisi di contesto è assente o carente: ciò costituisce un elemento critico ai fini della definizione di misure adeguate a contrastare i rischi corruttivi.

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto (esterno), secondo l'ANAC i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, della legge 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi responsabili, un supporto tecnico "anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali" (ANAC determinazione n. 12/2015).

L'analisi del contesto (interno) è basata anche sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi.

La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo è che le amministrazioni e gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento.

2. Analisi del contesto

Come detto. l'Autorità nazionale anticorruzione ha decretato la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto.

a) Contesto esterno

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

Il Comune di Barone Canavese avente una popolazione pari a 586 abitanti al 31/12/2015, si colloca nel Canavese, zona geografica a nord della Città Metropolitana di Torino. Pertanto, di seguito si riportano in estratto i passi più significativi contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015:

PROVINCIA DI TORINO

Nella provincia torinese il quadro criminale si presenta particolarmente variegato e complesso, riscontrandosi la contemporanea operatività di organizzazioni delinquenti nazionali e transnazionali, ciascuna specializzata in specifici settori. Con riferimento alla criminalità organizzata di matrice endogena, quella dislocata nella provincia è rappresentata per lo più dal radicamento di qualificate proiezioni locali di cosche calabresi dedite all'estorsione, all'usura, al gioco d'azzardo, al trasferimento fraudolento di valori, al porto ed alla detenzione illegale di armi e, soprattutto, al traffico di sostanze

stupefacenti. Gli stessi gruppi delinquenziali hanno recentemente affinato le loro capacità operative specializzandosi in altri settori connessi alle sale da gioco illegali, agli apparati videopoker, all'edilizia ed alla movimentazione della terra e degli inerti.

Il quadro d'insieme della criminalità mafiosa di matrice calabrese stanziata nella provincia di Torino, già delineato dalle importanti operazioni "Il Crimine" del 2010 e "Minotauro" del 2011, è stato ulteriormente definito dall'operazione "Colpo di Coda" del 22 ottobre 2012 dell'Arma dei Carabinieri, che ha portato all'arresto di ventidue persone, ritenute responsabili di associazione di tipo mafioso, traffico di sostanze stupefacenti, estorsione, riciclaggio, intestazione fittizia di beni e detenzione illegale di armi; l'indagine ha consentito, altresì, di individuare e disarticolare due locali di 'ndrangheta operanti in Chivasso (TO) e Livorno Ferraris (VC).

Le risultanze di tali attività hanno ridisegnato la mappa e le zone di influenza della "ndrangheta" piemontese ove nell'ambito del capoluogo è insediato il "locale principale", mentre gli altri, sparsi per i quartieri, sono considerati anche 'ndrine distaccate sono stati confermati i legami tra le ramificazioni della 'ndrangheta in Piemonte e la "casa madre" in Calabria.

...

L'inchiesta "Minotauro" ha, altresì, rivelato l'infiltrazione mafiosa delle municipalità torinesi di Chivasso, Leini e Rivarolo Canavese, tanto da comportare per queste ultime due lo scioglimento dei Consigli comunali con appositi D.P.R., rispettivamente del 30 marzo e del 25 maggio 2012.

A Torino, nel Canavese e nel Chivassese si rileva la minore incisività criminale della pur significativa presenza della famiglia "Marando". ...

Nell'area di Chivasso risulta sempre forte la presenza di personaggi legati alla potente cosca "Alvaro" di Sinopoli (RC). Nel Canavese, inoltre, si registra ancora la presenza di soggetti legati e/o appartenenti al gruppo criminale facente capo a Bruno Antonio Iaria che continua ad esercitare l'egemonia sul traffico di armi, di stupefacenti nonché di provenienza furtiva.

...

Nella zona di Iorea sono presenti affiliati alle cosche "Alvaro" e "Ierinò", originarie della provincia di Reggio Calabria nonché alla cosca "Mancuso" di Limbadi (VV).

.
. .

Per quanto riguarda, invece, la Camorra e Cosa nostra, si riscontrano presenze di soggetti, organici a dette compagini criminali, pur in assenza di evidenze circa la loro operatività.

...

Su tutto il territorio regionale, ma soprattutto nel capoluogo torinese e nella relativa provincia, sodalizi di matrice etnica, tra i quali si distinguono quelli nigeriani, cui si affiancano anche gruppi criminali maghrebini, albanesi e romeni e di etnia rom, sono dediti ai delitti contro il patrimonio e la persona, allo sfruttamento della prostituzione, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alle estorsioni, alla contraffazione di marchi ed allo spaccio di sostanze stupefacenti.

...

In particolare, le organizzazioni nigeriane, ... rivolgono i propri interessi illeciti al traffico ed allo spaccio al minuto di sostanze stupefacenti, anche in sinergia con soggetti italiani e di altre etnie, alla tratta degli esseri umani, allo sfruttamento della prostituzione, alle estorsioni, alle rapine in danno di connazionali ed al falso documentale; hanno, altresì, consolidato uno spiccato profilo imprenditoriale, soprattutto per quel che concerne la gestione di "phone center" "money transfer" ed esercizi commerciali etnici.

La criminalità albanese è connotata da spiccata aggressività e dalla consolidata capacità dei clan di gestire

significativi traffici internazionali di sostanze stupefacenti, di fornire servizi d'intermediazione nelle rotte illegali. Risulta attiva nel traffico e nello spaccio di stupefacenti, nella tratta di giovani donne (anche minorenni), connazionali e dell'est europeo finalizzata allo sfruttamento della prostituzione;

si dedica, altresì alla consumazione di furti in abitazione, rapine in ville isolate e ad attività usuarie, anche in collegamento con elementi italiani. Dal punto di vista economico, tali gruppi sembrano riciclare i proventi illeciti derivanti dal traffico di sostanze stupefacenti quasi esclusivamente attraverso operazioni immobiliari poste in essere nelle aree di origine.

La criminalità cinese si caratterizza per un forte senso di appartenenza e per una chiusura pressoché totale agli influssi esterni; si registra la sussistenza di organizzazioni criminali dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e della manodopera, allo spaccio di droga, soprattutto ketamina, il cui uso risulta largamente diffuso.

...

b) Contesto interno

Per quanto concerne gli organi di indirizzo politico, essi, trattandosi di un soggetto comunale, sono costituiti dal Sindaco, dal Consiglio comunale e dalla Giunta comunale. Il rinnovamento della costituzione degli stessi è avvenuto a seguito delle elezioni amministrative del 25 maggio 2014. Il Sindaco eletto è BERTINATO Alessio. La struttura è ripartita in Servizi/Uffici.

Al vertice di ciascuna Area è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica effettiva prevede:

- un Segretario comunale in convenzione al 11,11% con un altro comune, nominato altresì Responsabile di alcuni servizi.
- n. 4 dipendenti, di cui 1 unità a tempo parziale per 12 ore settimanali ed in convenzione con altro Comune; inoltre si devono annoverare due titolari di posizione organizzativa di cui una coincidente con un'unità di personale part-time in convenzione con altro Comune, mentre la responsabilità di un'altro servizio è affidata al Segretario Comunale.

3. Il Contenuto del Piano comunale anticorruzione

Di seguito viene sinteticamente data una panoramica delle disposizioni per la redazione del Piano in oggetto, alla luce delle indicazioni fornite dalla CIVIT (ora ANAC) ed alle quali si rifà il presente documento.

In base al PNA (pag. 27 della proposta di Piano), il PTPC ha quale contenuto minimo:

- 1. la descrizione del processo di adozione del PTPC;**
- 2. la gestione del rischio di corruzione;**
- 3. la formazione del personale in materia di anticorruzione;**
- 4. il codice di comportamento;**
- 5. le altre iniziative.**

La parte più importante del documento è evidentemente quella relativa alla "*gestione del rischio*", che deve riportare:

- la mappatura delle attività per le quali è più elevato il rischio di corruzione;
- l'indicazione della metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio.

Per "*gestione del rischio*" si intende l'insieme delle "*attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'Amministrazione con riferimento al rischio*".

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento per diminuire le probabilità che il rischio si concretizzi.

La pianificazione, mediante il PTPC, è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Le fasi principali della "*gestione del rischio*" sono:

- la mappatura dei processi attuati;
- la valutazione del rischio per ciascun processo;
- il trattamento del rischio.

a) La mappatura dei processi

Nel Piano occorre individuare le attività per le quali è maggiore il rischio di corruzione, consistenti nell'individuazione di ciascun processo, delle sue fasi elementari e delle responsabilità per ciascuna fase. Per processo si intende *“un insieme di attività interrelate che creano valore, trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'Amministrazione (utente)”*. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

b) La valutazione del rischio

La valutazione del rischio deve essere svolta per ciascun processo o fase di processo mappato. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

b.1 - L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascun processo o fase di esso, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'Amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'Amministrazione stessa.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità di ciascuna Amministrazione, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'Amministrazione;
- applicando i criteri di cui all'Allegato 5 del PNA (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

b.2 - L'analisi del rischio

In questa fase si stimano le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e si pesano le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*). Al termine, è calcolato il *livello di rischio* moltiplicato per le probabilità per impatto.

Per ciascun rischio catalogato occorre stimare il *valore della probabilità* e il *valore dell'impatto*.

b.3 - La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività, si procede alla *“ponderazione”*. In pratica, si formula un sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico *“livello di rischio”*.

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una *“classifica del livello di rischio”*. Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

c) Il trattamento

La *“gestione del rischio”* si conclude con il *“trattamento”*. Il trattamento consiste nel procedimento *“per modificare il rischio”*. In concreto, occorre individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le *“priorità di trattamento”* in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

IL PIANO

1. - La descrizione del processo di adozione del PTPC

L'elaborazione del presente Piano è il frutto di un'azione coordinata tra attori interni all'Amministrazione ed esterni alla stessa.

Il Piano, infatti, redatto dal Responsabile anticorruzione, individuato nel Segretario Comunale con apposito decreto (nella fattispecie: Decreto Sindacale n° 1/2015 del 08/06/2015), ha avuto una fase istruttoria rivolta sia alla cittadinanza (avviso pubblico prot. n° 57 del 11/01/2016) che ai singoli Responsabili delle Aree del Comune.

Il presente Piano sarà pubblicato, perché chiunque ne possa prendere conoscenza, sul sito istituzionale del Comune, link dalla homepage "*Amministrazione trasparente*", sottosezione "*Altri contenuti-Corruzione*", a tempo indeterminato e sino a revoca o sostituzione con un altro Piano aggiornato.

2. - La gestione del rischio di corruzione

a) La mappatura dei processi

Come detto in precedenza, il Piano ha una valenza triennale e potrà essere di anno in anno modificato, e, soprattutto, adeguato a realtà ed esigenze eventualmente sopravvenute. In sede di prima applicazione, si ritiene opportuno partire da una base "minima", e, comunque, rispondente ai canoni previsti dal PNA per poi successivamente evolverla in base alle nuove disposizioni e situazioni eventualmente sopravvenute.

I processi sono stati separati in base alla organizzazione del Comune e quindi tra i diversi settori in cui si articola l'organigramma dell'Ente: Amministrativo, Finanziario, Tecnico e Vigilanza.

Per ognuno di essi si sono individuati i processi più rilevanti ai fini del presente Piano.

Detti processi sono evidenziati nelle schede allegate che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente Piano.

b) La valutazione del rischio

Una volta individuati i processi si è proceduto a determinare l'indice di rischio per ciascuno di essi.

Come già anticipato esso rappresenta il prodotto della pesatura della probabilità di accadimento del rischio per l'impatto dello stesso. E' evidente che più elevato sarà detto valore, maggiore saranno le precauzioni da adottare per evitare l'accadimento dello stesso.

Anche in questo caso, data la necessità di uno start up, si è proceduto con formule in linea con le indicazioni del PNA ma semplificate: si sono quindi evidenziati per ogni fattore tre livelli di rischio (1 = basso, 2 = medio, 3 = elevato) in base ai quali determinare l'indice di rischio (probabilità x impatto), che, quindi, potrà variare da un minimo di 1 ad un massimo di 9.

Si rimanda, pertanto, alle schede allegate.

c) Il trattamento

Una volta individuati i processi e valutata l'incidenza del rischio per ciascuno di essi, si è proceduto ad analizzare i rischi teoricamente prevedibili, individuando le azioni e/o misure possibili da mettere in campo per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Anche in questo caso si rimanda alle schede allegate.

In questa sede, una volta esemplificata e spiegata la procedura eseguita, occorre fare una considerazione generale, ma puntuale.

Al fine di evitare che il presente documento sia fine a se stesso e/o comunque venga pensato come un mero adempimento, è necessario che lo stesso “prenda vita” nel corso della gestione e che, soprattutto, venga attuato nelle sue parti.

In altre parole, le diverse azioni da porre in essere per “trattare il rischio” sono essenzialmente adempimenti gestionali in capo ai diversi Responsabili dei Servizi, occorre che detto Piano, venga ulteriormente concordato con i diversi Responsabili; pertanto, si può procedere ad un’ulteriore attività istruttoria nel corso di validità del Piano stesso affinché i Responsabili possano eventualmente formulare ulteriori osservazioni da prendere in considerazione in sede di revisione.

3. - La formazione del personale in materia di anticorruzione

Come premessa occorre ricordare che l’ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione, fissato dall’articolo 6, comma 13, del DL n. 78/2010, pari al 50% della spesa 2009. Tale limite di spesa, però, per effetto di intervenute interpretazioni giurisprudenziali e contabili, non sono applicabili in tale contesto trattandosi di formazione di carattere obbligatorio prevista da una specifica disposizione normativa.

A tal fine, il Segretario Comunale provvederà a svolgere dei corsi a livello generale, rivolti a tutti i dipendenti senza costi ulteriori per l’ente, fornendo loro nozioni basilari sulla tematica in oggetto, sulla normativa in generale e su quanto previsto dal Comune in materia, illustrando puntualmente il presente Piano.

Detta attività sarà svolta periodicamente, e, comunque, almeno una volta all’anno, con incontri in aula per illustrare le modifiche ed integrazioni del Piano, nonché l’eventuale evoluzione della normativa.

Si prevedono almeno due ore l’anno di formazione.

Laddove possibile, il Responsabile della prevenzione ed i funzionari-responsabili addetti alle aree a rischio seguiranno dei corsi presso altri soggetti istituzionali e non, volti all’acquisizione di una competenza specifica in materia.

4. - Il codice di comportamento

L’articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un “Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni” per assicurare:

- la qualità dei servizi;
- la prevenzione dei fenomeni di corruzione;
- il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. n. 62, recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell’articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna Amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento *“con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”*.

Anche riguardo a detto Codice si è proceduto a richiedere sia ai dipendenti comunali che ai cd. portatori di interesse e/o semplici cittadini indicazioni e/o osservazioni in merito allo stesso sulla base di uno schema predisposto dal Segretario Comunale.

Finita la fase istruttoria, con deliberazione della Giunta Comunale n. 10 del 31 gennaio 2014 è stato approvato il nuovo Codice di Comportamento dei dipendenti comunali, debitamente notificato a tutto il personale e pubblicato sul sito istituzionale dell’ente.

5. - Le altre iniziative

Come anticipato in premessa, il PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) indica quale contenuto minimale che un Piano Anticorruzione deve avere la presenza ed indicazione di ulteriori misure tutte finalizzate all'implementazione delle azioni volte a prevenire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente.

In questo senso si indicano le seguenti **azioni**, definibili di carattere **trasversale**, che l'Amministrazione si impegna, nel corso del prossimo triennio di validità del presente Piano, ad attuare:

- maggiore **trasparenza**, che si sostanzia nella redazione e rispetto del Piano Triennale per la Trasparenza, che, di norma, è una sezione del Piano Anticorruzione ed al quale si rimanda.
- completamento, o, comunque, implementazione dell'**informatizzazione** dei processi: ciò consentirà per tutte le attività dell'Amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase; logica conseguenza di detto processo sarà il tendenziale **accesso telematico** a dati, documenti e procedimenti. Ciò consentirà l'apertura dell'Amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- il monitoraggio sul **rispetto dei termini procedurali** per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Ogni anno, nel corso dell'aggiornamento del presente Piano triennale, s'indicheranno modi, forme ed obiettivi per il miglioramento di detti processi, che costituiranno, in ogni caso, un punto di riferimento per qualsiasi azione amministrativa.

Oltre a quanto detto, si indicano ulteriori azioni e misure, tutte volte a garantire una maggiore legalità dell'azione amministrativa e ad accrescere la prevenzione verso sempre possibili fenomeni corruttivi.

a) Rotazione del personale

L'ente intende adeguare, in linea di principio, il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del decreto legislativo n. 165/2001, che dispone in merito alle funzioni dei dirigenti/responsabili dei servizi che questi *"... provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva."*

E' evidente che un normale avvicendamento nei ruoli e mansioni dei diversi dipendenti comunali è uno strumento di tutela anticipata e quindi di prevenzione alla corruzione.

Ad oggi, però, la dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta e puntuale del criterio della rotazione. Non esistono, infatti, figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente. Inoltre bisogna ricordare che la nomina dei responsabili dei servizi è deputata esclusivamente al Sindaco, che provvede alla loro nomina in base anche ad un criterio fiduciario. In ogni caso il principio in oggetto sarà preso nella dovuta considerazione al momento di dette nomine. Lo stesso varrà per i responsabili dei servizi: detti funzionari dovranno, infatti, nei limiti della dotazione organica assegnata al proprio settore/servizio, ruotare i vari istruttori che collaborano nei diversi procedimenti di competenza, al fine di assicurare oltre al principio in oggetto anche una maggiore maturità professionale del personale e una totale interscambiabilità degli stessi.

b) Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (cd. whistleblower)

La disposizione contenuta nell'art. 54 bis del DLgs. 165/2001 (c.d. whistleblower) pone tre condizioni:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del denunciante;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n.165 del 2001 in caso di necessità di rivelare l'identità del denunciante).

La tutela di anonimato viene garantita con specifico riferimento al procedimento disciplinare, proteggendo l'identità del segnalante in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato solo nei seguenti casi:

- consenso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione.

Inoltre, la tutela dell'anonimato non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima; la segnalazione deve provenire da dipendenti individuabili e riconoscibili.

L'amministrazione considererà anche segnalazioni anonime, ma solo nel caso in cui queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione a seguito di una segnalazione di illecito effettuata all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico:

- deve comunicare al Responsabile della prevenzione, in modo circostanziato, l'avvenuta discriminazione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto:
 - o al Responsabile di servizio sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il Responsabile di servizio valuta l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,
 - o all'Ufficio procedimenti disciplinari che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione:
 - o all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
 - o al Comitato Unico di Garanzia (C.U.G.); il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal Responsabile per la prevenzione;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:
 - o un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
 - o l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del

Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
o il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione dell'immagine della pubblica amministrazione.

c) Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'AVCP con determinazione 4/2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Il Comune di Barone Canavese ha approvato con deliberazione della Giunta Comunale n° 11 del 09/02/2015 il documento "Patto di Integrità", da inserire obbligatoriamente nei documenti di gara d'appalto di lavori, servizi e forniture, ovvero di concessione di importo superiore ad € 40.000,00;

d) Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

Inoltre, sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione per gli importi stabiliti dalla legge è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "Amministrazione trasparente", oltre che all'albo online e nella sezione "determinazioni/deliberazioni".

e) Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA, l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTCP e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'Amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva Amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

f) Attività e incarichi extra – istituzionali

Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del responsabile del servizio può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per l'attuazione delle azioni di contenimento del rischio è utile richiamare quanto contenuto nel Codice di Comportamento adottato dall'Ente.

g) Inconferibilità e incompatibilità per incarichi dirigenziali

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- inconferibilità, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);
- incompatibilità, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, della quale in ragione del contenuto dell'incarico deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli al suo conferimento. Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito. Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente".

h) Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'ente nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

L'Ente attua l'art. 53, comma 16 ter del D.Lgs 30.3.2001, n. 165 introdotto dall'art. 1, comma 42 lettera l) della legge 6.11.2012, n.190 prevedendo il rispetto di questa norma quale clausola da inserirsi nei bandi di gara, a pena di esclusione dell'impresa (operatore economico) la quale si impegna ad osservarla. A tal fine nei bandi di gara o negli atti preordinati agli affidamenti, anche

mediante procedura negoziata, è inserita la condizione soggettiva “di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell’Ente nei loro confronti, per il triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro”.

i) Monitoraggio dei rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere.

Il responsabile del procedimento ha l’obbligo di acquisire una specifica dichiarazione, redatta nelle forme di cui all’art. 45 del DPR 445/2000, con la quale, chiunque si rivolge all’Amministrazione comunale per proporre una proposta/progetto di partenariato pubblico/privato, una proposta contrattuale, una proposta di sponsorizzazione, una proposta di convenzione o di accordo procedimentale, una richiesta di contributo o comunque intenda presentare un’offerta relativa a contratti di qualsiasi tipo, dichiara l’insussistenza di rapporti di parentela entro il quarto grado, di convivenza di fatto o di altri vincoli anche di lavoro o professionali, in corso o riferibili ai due anni precedenti, con i Responsabili di Servizio dell’Ente (Orientamento ANAC n. 64 del 29/7/2014).

I componenti delle commissioni di concorso o di gara, all’atto dell’accettazione della nomina, rendono dichiarazione circa l’insussistenza di rapporti di parentela o professionali con gli amministratori ed i responsabili di servizio.

l) Controlli su precedenti penali ai fini dell’attribuzione degli incarichi e dell’assegnazione ad uffici

Ai fini dell’applicazione degli artt. 35-bis del D.Lgs. n. 165/2001, così come inserito dall’art. 1, comma 46, della L. n. 190/2012, e 3 del D.Lgs. n. 39/2013, l’Amministrazione comunale è tenuta a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- a) all’atto della formazione delle commissioni per l’affidamento di commesse o per concorsi
- b) all’atto del conferimento degli incarichi amministrativi di vertice/funzionario responsabile di posizione organizzativa
- c) all’atto dell’assegnazione di dipendenti dell’area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall’art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001
- d) immediatamente, con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

L’accertamento dovrà avvenire mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall’interessato nei termini e alle condizioni dell’art. 46 del DPR n. 445/2000.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell’art. 17 del D. Lgs. n. 39/2013. A carico di coloro che hanno conferito incarichi dichiarati nulli dovranno essere applicate le sanzioni di cui all’art. 18 dello stesso D.Lgs.

Qualora all’esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per i delitti in nota indicati, l’amministrazione:

- si astiene dal conferire l’incarico o dall’effettuare l’assegnazione
- applica le misure previste dall’art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013
- provvede a conferire l’incarico o a disporre l’assegnazione nei confronti di altro soggetto.

Qualora la situazione di inconferibilità si appalesa nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione effettuerà la contestazione nei confronti dell'interessato, il quale dovrà essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

m) Controllo di regolarità

Il controllo viene esercitato su tutte le proposte di delibere e su tutte le determinazioni e su queste ultime viene esercitato il controllo successivo con scadenza almeno semestrale sulla base del procedimento previsto nel regolamento sui controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n° 02 del 28/01/2013, e s.m.i.

6.- Approvazione

Il presente Piano è stato approvato, su proposta del Responsabile della prevenzione secondo le modalità previste dall'art.2, dalla Giunta comunale.

Entro il 31 gennaio di ogni anno sarà approvato il PTPC prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.

7.- Aggiornamento

Le modifiche del presente Piano, a seguito di intervenute modifiche legislative, vengono disposte a cura del responsabile della prevenzione dandone comunicazione alla Giunta Comunale.

Eventuali modifiche che si rendano opportune e/o necessarie, per inadeguatezza del piano a garantire l'efficace prevenzione, su proposta del responsabile della prevenzione, sono approvate dalla Giunta Comunale con propria deliberazione. Il piano sarà pubblicato sul sito internet del Comune di Barone Canavese con annesso piano della trasparenza e l'integrità 2016/2018

Allegati: Schede mappature rischio corruzione

Piano triennale per la trasparenza e l'integrità 2016/2018