



# COMUNE DI ROSTA

Piazza Vittorio Veneto n. 1 - Cap. 10090  
Tel. 011 956.88.11 - Fax 011 954.00.38 - Codice fiscale - Partita IVA 01679120012

## PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

TRIENNIO 2017-2019

# PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE TRIENNIO 2017-2019

## **1. INTRODUZIONE**

## **2. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI ROSTA**

## **3. PRINCIPIO DI DELEGA, OBBLIGO DI COLLABORAZIONE, CORRESPONSABILITÀ**

## **4. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO – TRIENNIO 2017-2019**

## **5. IL PERCORSO DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO**

### 5.1 LE FASI DEL PERCORSO

### 5.2 SENSIBILIZZAZIONE DEI RESPONSABILI DI SERVIZIO INCARICATI DELLE FUNZIONI DIRIGENZIALI E CONDIVISIONE DELL'APPROCCIO

## **6. INDIVIDUAZIONE DEI PROCESSI PIÙ A RISCHIO E LE MISURE DI PREVENZIONE E CONTROLLO**

### 6.1 CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

## **7. LE MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE**

### 7.1 ROTAZIONE

### 7.2 FORMAZIONE

## **8. TRASPARENZA**

### 8.1. LA TRASPARENZA: MISURE ORGANIZZATIVE E COMPETENZE

### 8.2 ACCESSO CIVICO E ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO.

### 8.3 RESPONSABILI DELLA TRASMISSIONE E PUBBLICAZIONE DATI

## **9. COLLEGAMENTI TRA IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA E IL CICLO DELLA PERFORMANCE**

## 1. INTRODUZIONE

La legge 6 novembre 2012 n.190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" ha introdotto per tutte le pubbliche amministrazioni, e quindi anche per i comuni, l'obbligo di adottare il *Piano triennale di prevenzione della corruzione*, quale strumento atto a dimostrare come l'ente si sia organizzato per prevenire eventuali comportamenti non corretti da parte dei propri dipendenti. La suddetta legge ha messo a frutto il lavoro di analisi avviato dalla Commissione di Studio su trasparenza e corruzione istituita dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, su temi di indubbia attualità rappresentati dalla esigenza di dotare il Paese di una Pubblica Amministrazione, non solo più efficiente ma anche più trasparente, sobria, corretta e a servizio della collettività amministrata.

Proprio per dare un autonomo connotato preventivo e di più ampia moralizzazione dell'azione amministrativa è stata scelta espressamente la strada di una nozione ampia di corruzione, ben oltre le relative fattispecie criminose. Il "salto" di qualità operato dal legislatore deriva dal superamento della mera rilevanza penale a favore di un profilo culturale e sociale in cui si innesti una politica di prevenzione atta ad incidere sulle cosiddette "occasioni della corruzione".

In tale contesto le pubbliche Amministrazioni sono state chiamate a:

- a) definire il Piano triennale di prevenzione della corruzione, (PTPC) a partire da quello relativo agli anni 2014-2016, prevedendone la trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) ad approvare norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici;
- c) ad approvare il codice di comportamento in linea con i principi sanciti dal D.P.R. n. 62 del 2013.

Nel 2013 sono stati adottati due decreti legislativi attuativi della legge n. 190 del 2012:

- il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 con il quale sono stati disciplinati, in un testo organico, gli obblighi di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, rafforzando la concezione della trasparenza quale *"mezzo attraverso cui prevenire e, eventualmente, disvelare situazioni in cui possano annidarsi forme di illecito e di conflitto di interessi"*;

- il decreto legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013, finalizzato all'introduzione di griglie di incompatibilità negli incarichi "apicali" nelle Amministrazioni dello Stato negli enti locali e negli enti di diritto privato controllati da una pubblica amministrazione.

Sono tutte tessere di un mosaico volto a ridisegnare la Pubblica Amministrazione, nel tentativo di espellere e contrastare l'insinuarsi, nei propri ranghi, di fenomeni "lato sensu" corruttivi, contribuendo alla sua rinascita e rinnovamento.

L'Amministrazione Comunale di Rosta, aveva già nel 2013, approvato un piano provvisorio di prevenzione della corruzione, piano che ha conservato validità anche nel 2014 in assenza di aggiornamenti allo stesso apportati.

Dal 2015 sono stati approvati Piani triennali della prevenzione della corruzione redatti con il confronto tra Amministrazione Comunale e Responsabili di Servizio, con la regia del Segretario Comunale nominato, con Decreto del Sindaco n. 2 del 26.03.2013, Responsabile della prevenzione della corruzione.

Nel 2016 l'ANAC, con propria delibera n. 831 del 3 agosto 2016, in linea con le recenti e rilevanti modifiche legislative, ha adottato il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) quale *atto generale di indirizzo* rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico), che adottano i Piani Triennali per Prevenzione della Corruzione.

Le rilevanti modifiche legislative alla quale si è fatto riferimento nel precedente capoverso sono rappresentate in particolare dalle norme introdotte dal D.Lgs. 97 del 25.05.2018 "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".

In particolare il D.Lgs. 97/2016 ha trasformato in norma ciò che l'ANAC aveva più volte ribadito in ordine alla strumentalità della trasparenza rispetto alla prevenzione della Corruzione, e quindi alla trasparenza intesa quale misura per combattere la corruzione e sviluppare la cultura della legalità, unificando in un unico strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità. L'art. 10 del Decreto infatti non contiene più alcun riferimento all'obbligo di adottare il Piano triennale per la trasparenza e per l'integrità, limitandosi a richiedere l'indicazione, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati all'uopo previsti.

Ne consegue uno dei contenuti essenziali del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione". Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente creando uno stretto *trait-d'union* tra questi e i responsabili che ne curano la pubblicazione.

Il nuovo PNA, in linea con quello precedente di cui alla delibera n.12 del 28.10.2015, contiene indicazioni che impegnano le Amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della propria realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione. Secondo quanto precisato dall'ANAC, si tratta di un modello che deve contemperare *"l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa delle Amministrazioni nel definire i caratteri delle proprie strutture e, all'interno di esse, le misure gestionali necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati."*

Alle Amministrazioni è stata ancor più segnalata la necessità di concentrarsi sulla effettiva individuazione e attuazione di misure proporzionate al rischio, coerenti con la funzionalità e l'efficienza, concrete, fattibili e verificabili, quanto ad attuazione e ad efficacia.

Trattasi di:

- a) misure di prevenzione oggettiva che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche;
- b) misure di prevenzione soggettiva che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri), ad una decisione amministrativa.

L'individuazione delle misure non può prescindere dalla conoscenza del contesto esterno nel quale si opera e da un'integrazione del Piano con le altre misure di organizzazione dell'Ente volte alla semplificazione, razionalizzazione e controllo organizzativo.

L'Autorità, inoltre, ha attribuito notevole rilevanza alla integrazione del PTPC con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata ed in modo che l'attuazione delle misure previste nel PTPC divenga uno degli elementi di valutazione dei responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali.

Nel nuovo Piano, inoltre, l'Autorità ha preso in esame ed approfondito particolari argomenti e ambiti di indagine quali il governo del territorio, i piccoli Comuni e Città Metropolitane, il principio della rotazione degli incarichi dirigenziali, offrendo agli operatori validi spunti e linee di indirizzo su cui basare il proprio piano Anticorruzione.

Con riguardo ai piccoli Comuni, nei quali è ricompreso il Comune di Rosta, l'Autorità, nel PNA 2016, ha previsto delle semplificazioni e degli adattamenti che si rivolgono tuttavia e quasi esclusivamente ai comuni che abbiano deciso di operare in forma associata, mediante le unioni di comuni, le convenzioni e gli accordi, come previsto dall'art. 41, co. 1, lett. e) del d.lgs. 97/2016. Altre semplificazioni, di carattere generale, riguardano la possibilità di far riferimento e di avvalersi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture e di considerare le "zone omogenee" delle città metropolitane quale utile riferimento per i comuni del territorio ai fini dell'analisi del contesto esterno e della predisposizione del PTPC. Più concretamente l'Autorità si è riservata di elaborare indicazioni volte ad agevolare il processo di gestione del rischio di corruzione nei piccoli comuni in cui la scarsità di risorse non consente di implementare, in tempi brevi, un adeguato processo valutativo.

In questo comune, e senza tacere le difficoltà di elaborazione e gestione del PTPC, il lavoro svolto si è andato affinando dal 2013 contando sull'impegno del segretario comunale e dei responsabili di servizio.

In ottemperanza alla normativa sopra citata, l'aggiornamento del Piano di prevenzione della corruzione e il Programma per la trasparenza, triennio 2017/2019 ripropone:

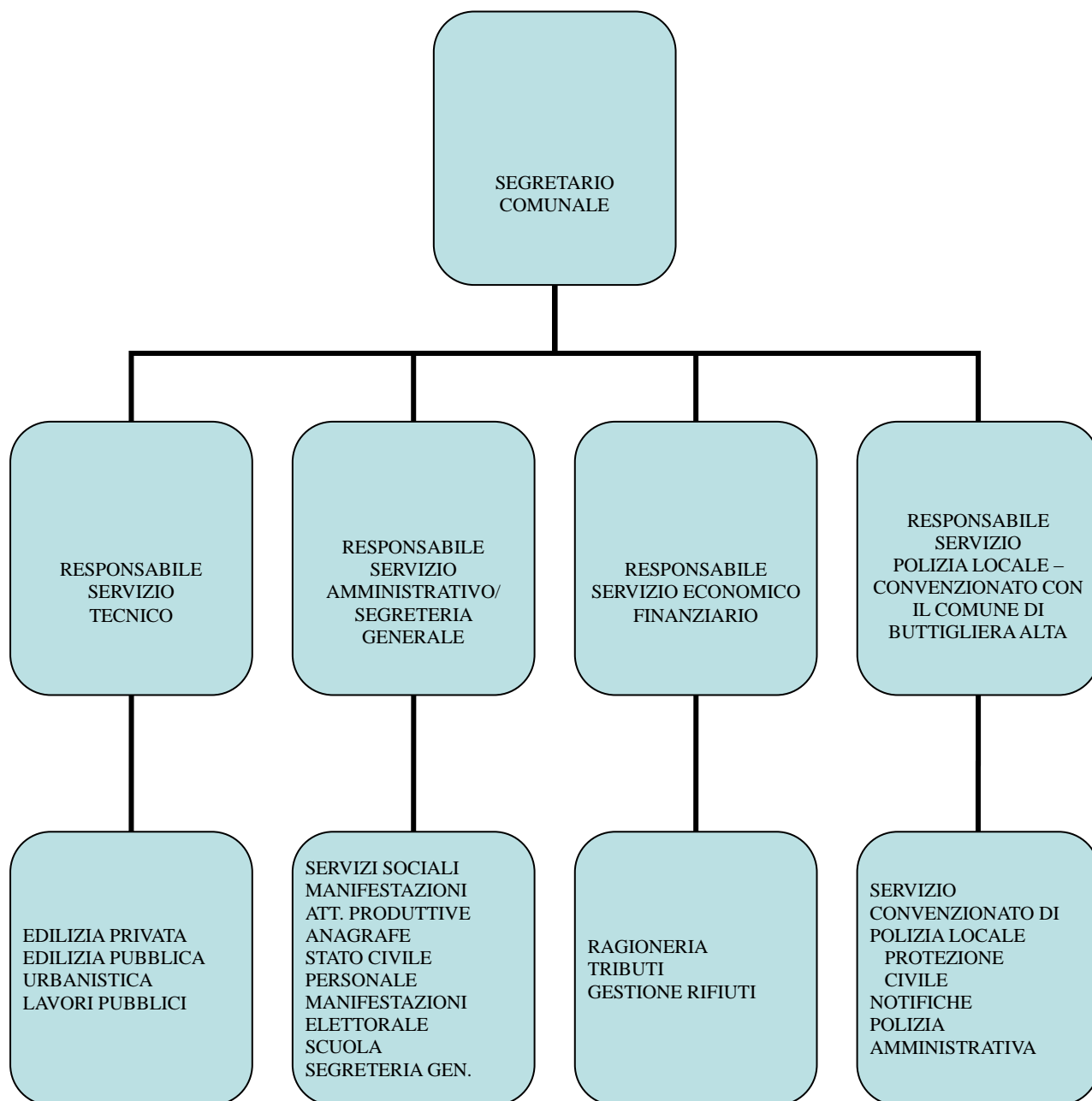
1. l'analisi del livello di rischio delle attività svolte,
2. un sistema di misure, procedure e controlli tesi a prevenire situazioni lesive per la trasparenza e l'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale,

La sua stesura è stata preceduta dalla richiesta di coinvolgimento anche degli stakeholder esterni (cittadini, associazioni, organizzazioni di categoria e sindacali operanti sul territorio cittadino) per acquisire eventuali proposte in merito. Nel termine fissato, tuttavia, non è pervenuta alcuna osservazione o proposta.

## 2. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI ROSTA

La necessità che il presente piano non sia mero adempimento formale ma espressione della Ente e della struttura amministrativa nei confronti della quale è destinato a produrre i suoi effetti danno contezza della preventiva esposizione dell'organigramma comunale.

La struttura organizzativa dell'Ente è stata approvata con deliberazione di Giunta Comunale n.143 del 09.12.2009 congiuntamente al nuovo regolamento dell'organizzazione degli uffici e dei servizi e risulta così articolata:



Il presente Piano prende in considerazione esclusivamente i processi critici direttamente gestiti dal Comune, e non quelli relativi ai seguenti servizi resi in forma esternalizzata. Della integrità degli operatori impegnati su tali attività dovrà necessariamente rispondere il soggetto gestore.

I servizi attualmente resi in forma esternalizzata sono:

- servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione)
- servizi socio-assistenziali
- servizio di nettezza urbana, raccolta e smaltimento rifiuti
- servizio di asilo nido

- custodia e manutenzione del cimitero comunale
- accertamento e riscossione imposta pubblicità, diritti pubbliche affissioni
- riscossione coattiva entrate tributarie ed extratributarie, comprese le sanzioni per violazioni al Codice della strada.

### 3. PRINCIPIO DI DELEGA, OBBLIGO DI COLLABORAZIONE, CORRESPONSABILITÀ

In merito alla concreta attuazione delle misure anticorruzione, l'attuale assetto legislativo prevede un ruolo molto attivo dei responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali in materia di azioni volte alla prevenzione della corruzione, costituenti obiettivi strategici dell'Amministrazione, e fornite da questa in preliminare incontro congiunto tra Giunta Comunale, Segretario Comunale e Responsabili di Servizio.

Sono i responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali, infatti, che, sulla base dei suddetti obiettivi strategici:

- a) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- b) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- c) 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.

Alla luce di quanto sopra la progettazione e l'aggiornamento annuale del Piano di prevenzione della corruzione, riproponendo analoga impostazione adottata nell'anno precedente, ha previsto il coinvolgimento dei Responsabili dell'Ente, quali soggetti titolari del rischio ai sensi del Piano Nazionale Anticorruzione.

E' stato posto, pertanto, in capo alle figure apicali l'obbligo della collaborazione attiva e la corresponsabilità nella promozione ed adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuali nell'organizzazione.

A questi fini si è provveduto ad assegnare a ciascun Responsabile di Servizio le seguenti funzioni:

- a) collaborazione nell'analisi organizzativa e nella individuazione delle varie criticità;
- b) collaborazione per la mappatura dei rischi all'interno delle singole unità organizzative e dei processi gestiti, mediante l'individuazione, la valutazione e la definizione degli indicatori di rischio;
- c) progettazione e formalizzazione delle azioni e degli interventi necessari e sufficienti a prevenire la corruzione e i comportamenti non integri da parte dei collaboratori in occasione di lavoro;
- d) attività di monitoraggio degli indicatori almeno annuale e comunque non oltre il 30 settembre, sullo stato di fatto delle azioni possibili.

Attraverso l'introduzione e il potenziamento di regole generali di ordine procedurale, da applicare trasversalmente in tutti i Servizi, è possibile affrontare, con maggiore efficacia, le criticità, disfunzioni e sovrapposizioni che condizionano la qualità e l'efficienza operativa dell'azione dell'Amministrazione.

Le misure di prevenzione hanno infatti, a ben vedere, un contenuto organizzativo dirette a assicurare l'imparzialità oggettiva e soggettiva dell'azione amministrativa.

Come è stato rilevato dall'ANAC nella deliberazione n.12/2015 *“se non si cura l'imparzialità fin dall'organizzazione, l'attività amministrativa o comunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse, pur legittimi da un punto di vista formale, possono essere frutto di una pressione corruttiva”*.

I Responsabili di Servizio o loro delegati, costituiranno il team di lavoro trasversale per il monitoraggio delle attività previste, analisi, mappatura di ulteriori processi in coerenza con i contenuti del presente Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

#### 4. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO – TRIENNIO 2017-2019

La predisposizione del Piano Anticorruzione ha come fine ultimo l'individuazione di aree maggiormente esposte al rischio corruzione su cui è necessario intervenire attraverso direttive, con la formazione del personale, con indirizzi e rimedi organizzativi volti ad evitare rischiose posizioni di privilegio nella gestione diretta di particolari attività correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente, e per lungo tempo, dello stesso procedimento e si relazioni sempre con gli stessi utenti.

Obiettivo primario del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* è garantire nel tempo all'Amministrazione Comunale, attraverso un sistema di controlli preventivi e di misure organizzative, il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale.

Ciò consente da un lato la prevenzione dei rischi per danni all'immagine derivanti da comportamenti scorretti o illegali del personale, dall'altro di rendere il complesso delle azioni sviluppate efficace anche a presidio della corretta gestione dell'Ente.

La metodologia adottata nella stesura del Piano si rifà a due approcci considerati di eccellenza negli ambiti organizzativi che già hanno efficacemente affrontato tali problematiche:

##### 1. *L'approccio dei sistemi normati*, che si fonda:

- sul *principio di documentabilità delle attività svolte* per cui, in ogni processo, le operazioni e le azioni devono essere verificabili in termini di coerenza e congruità, in modo che sia sempre attestata la responsabilità della progettazione delle attività, della validazione, dell'autorizzazione, dell'effettuazione;
- sul *principio di documentabilità dei controlli*, per cui ogni attività di supervisione o controllo deve essere documentata e firmata da chi ne ha la responsabilità;
- sul principio della *trasparenza*, intesa come pubblicità e conoscibilità dell'attività svolta da parte dei cittadini ai quali il legislatore ha riconosciuto il diritto di esercitare *“forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*

In coerenza con tali principi, sono formalizzati criteri, procedure e una serie di check-list (che costituiscono gli strumenti di lavoro dei Referenti) allo scopo di garantire omogeneità, trasparenza ed equità delle forme di controllo.

2. *L'approccio mutuato dal decreto legislativo n. 231 del 2001* – con le dovute contestualizzazioni e senza che sia imposto dal decreto stesso l'obbligo di applicazione nell'ambito pubblico - che prevede che l'ente non sia responsabile per i reati commessi (anche nel suo interesse o a suo vantaggio) se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- a. se prova che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire



reati della specie di quello verificatosi;

- b. se il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- c. se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte di tale organismo.

Tale approccio è assolutamente coerente con i contenuti dei Piani Nazionali Anticorruzione approvati in data 11 settembre 2013, in data 28 ottobre 2015 ed in ultimo in data 3 agosto 2016.

A tal fine nel PNA 2016, al paragrafo 6, si legge testualmente che *"Partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi."*

## 5. IL PERCORSO DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO

### 5.1 LE FASI DEL PERCORSO

Nel percorso di aggiornamento del Piano sono stati tenuti in considerazione le procedure e metodologie già sperimentate ed adottate per la costruzione dei precedenti PTCP basate, in particolare:

**a.** sul coinvolgimento dei Responsabili operanti nelle aree a più elevato rischio nell'attività di analisi e valutazione, di proposta e definizione delle misure e di monitoraggio per l'implementazione del Piano;

**b.** sulla rilevazione delle misure di contrasto (procedimenti a disciplina rinforzata, controlli specifici, particolari valutazioni ex post dei risultati raggiunti, particolari misure nell'organizzazione degli uffici e nella gestione del personale addetto, particolari misure di trasparenza sulle attività svolte) anche già adottate, oltre alla indicazione delle misure che, attualmente non presenti, si prevede di adottare in futuro.

**c.** sull'impegno all'apertura di un confronto con i portatori di interessi sui contenuti delle misure adottate nelle aree a maggior rischio di comportamenti non integri, per poter arricchire l'approccio con l'essenziale punto di vista dei fruitori dei servizi del Comune, e nel contempo rendere consapevoli gli interessati degli sforzi messi in campo dall'organizzazione per rafforzare e sostenere l'integrità e trasparenza dei comportamenti dei suoi operatori a tutti i livelli;

**d.** sulla sinergia con quanto già realizzato nell'ambito della trasparenza, ivi compresi:

- il costante aggiornamento del sito web del Comune, nella specifica Sezione "Amministrazione Trasparente" secondo le indicazioni fornite dal D.Lgs. 97/2010 tese a razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sull'Amministrazione, evitando, ad es. pubblicazione di atti già presenti in altre banche dati, attraverso il collegamento ipertestuale

- l'attivazione del diritto di accesso civico, ampliato e potenziato dal citato D.Lgs. 97/2016;

**e.** la previsione e adozione di specifiche attività di formazione del personale, almeno biennale, con attenzione prioritaria al Responsabile anticorruzione dell'Amministrazione e ai Responsabili di Servizio per le attività maggiormente esposte al rischio di corruzione, ma che coinvolgono anche tutto il personale dell'Amministrazione in relazione alle tematiche della legalità ed eticità dei

comportamenti individuali.

## 5.2 SENSIBILIZZAZIONE DEI RESPONSABILI DI SERVIZIO INCARICATI DELLE FUNZIONI DIRIGENZIALI E CONDIVISIONE DELL'APPROCCIO

E' proseguita l'azione, già intrapresa negli anni precedenti, di far crescere all'interno del Comune la consapevolezza sul problema dell'integrità dei comportamenti giacché la nozione di corruzione non riguarda solo situazioni penalmente rilevanti ma coincide con quella di cattiva amministrazione, intesa come assunzione di decisioni che deviano dalla cura dell'interesse generale e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle Amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Ne è disceso che l'aggiornamento del Piano, come già nel precedente anno, non limita l'indagine ai procedimenti previsti dall'art. 1, comma 16, della legge 190/2012 ma la estende alle attività riconducibili ad aree definite ad alto livello di probabilità di eventi rischiosi ed in particolare:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- incarichi e nomine
- affari legali e contenzioso.

A queste di aggiungono quelle a cui il PNA 2016 ha dedicato uno specifico approfondimento. Si fa riferimento ai processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio ascrivibili principalmente ai servizi dell'urbanistica e dell'edilizia.

Si ricorda che PNA 2015 ha richiesto che tutte le attività (intese come complessi serviziali di processi/procedimenti svolti dall'Ente) devono essere analizzate ai fini dell'individuazione e valutazione del rischio corruttivo e relativo trattamento, pur consentendo, negli enti di minori dimensioni o in mancanza di risorse tecniche adeguate, che la mappatura generalizzata dei processi possa svolgersi in due anni (2016/2017).

Tale possibilità, in un contesto come quello di Rosta, con una dotazione organica non esuberante rispetto ai bisogni (appena 18 dipendenti) e con le difficoltà ormai consuete in cui si dibattono tutti i comuni di modeste dimensioni, vuole solo essere un'opportunità per ampliare l'ambito temporale di tale analisi acquisendo certezza sul completamento della mappatura.

In ogni caso da tale confronto è stato possibile definire:

- le aree di rischio da inserire nel Piano
- le misure da adottare per il triennio 2017-2019,
- le azioni per la trasparenza.

Il responsabile della prevenzione della corruzione ha quindi predisposto la stesura definitiva del Piano triennale della prevenzione della corruzione comprensivo di apposita sezione dedicata alla trasparenza, proponendoli alla Giunta Comunale per l'approvazione.

## 6. INDIVIDUAZIONE DEI PROCESSI PIÙ A RISCHIO E LE MISURE DI PREVENZIONE E CONTROLLO

## 6.1 CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

Nel presente paragrafo viene evidenziata la metodologia con la quale sono state definite ed aggiornate la mappa dei processi a rischio e le misure di prevenzione da adottare.

Preliminare a tale individuazione è stata una riflessione sul contesto esterno nel quale l'Ente opera, quale fattore che può favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi interni. Un Comune non può considerarsi refrattario o impermeabile a fenomeni di penetrazione dall'esterno e quindi di condizionamenti ed influenze che provengono dall'ambiente circostante. Si pensi ad un territorio caratterizzato dalla criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso. Come è stato ribadito in tali contesti la corruzione rappresenta uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali.

Pur non ritenendo Rosta esente da problemi, questi riguardano soprattutto la microcriminalità e l'analisi ha messo in evidenza che il contesto cittadino è ancora quello di un comune di provincia sufficientemente tranquillo, con attività produttive che tengono in limiti accettabili il tenore di vita dei residenti, con un sufficiente presidio del territorio assicurato dalla Stazione dei Carabinieri di Rivoli e dal Comando di polizia municipale.

Le modeste dimensioni demografiche (al 31.12.2016 la popolazione era costituita da n.4920 abitanti) che si mantengono costanti da più anni si giustificano per una connotazione del tessuto urbanistico che ha mantenuto inalterati i suoi tratti caratteristici senza alterazioni e sconvolgimenti. La presenza di numerose associazioni di volontariato evidenzia, inoltre, che è vivo e non snaturato il principio della solidarietà sociale che assicura più di ogni altro strumento, il presidio del territorio.

Dalla Relazione del Ministro dell'Interno trasmessa al Parlamento il 14 gennaio 2016 e relativa alla situazione rilevata dalle Forze dell'ordine nel corso del 2014 su tutte le forme di criminalità presenti nel nostro Paese rileva, per la provincia di Torino, che:

*" La criminalità organizzata di matrice endogena della provincia di Torino è rappresentata per lo più dalla 'ndrangheta calabrese che risulta l'associazione per delinquere di stampo mafioso maggiormente presente sul territorio - radicata soprattutto nei Comuni, anche piccoli, delle prime due cinture torinesi e nel Canavese - dedita all'estorsione, all'usura, al gioco d'azzardo, al trasferimento fraudolento di valori, al porto e alla detenzione illegale di armi e, soprattutto, al traffico di sostanze stupefacenti; gli stessi gruppi delinquenziali hanno orientato i propri interessi anche verso il servizio delle sale da gioco illegali, degli apparati videopoker, dell'edilizia e della movimentazione terra oltre che degli inerti."*

Le operazioni "Il Crimine" (2010), "Minotauro" (2011), "Colpo di coda" (2012) "San Michele" (2014) hanno visto coinvolti centri della cintura torinese quali, Chivasso, Cuornè, Moncalieri, Nichelino, Rivoli, San Giusto Canavese, Rivarolo, Leini, senza alcun accenno o coinvolgimento del Comune di Rosta.

Prioritariamente sono stati selezionati, dai Responsabili di Servizio, i processi che, in funzione della situazione specifica del Comune, presentano possibili rischi per l'integrità, classificando tali rischi in relazione al grado di "pericolosità" ai fini delle norme anti-corrruzione.

In coerenza con quanto previsto dal D.Lgs. n. 231 dell'8.06 sono state attuate, in tale selezione, metodologie proprie del risk management (gestione del rischio) nella valutazione della priorità dei rischi, caratterizzando ogni processo in base ad un indice di rischio in grado di misurare il suo specifico livello di criticità e di poterlo quindi successivamente comparare con il livello di criticità degli altri processi.

Il modello adottato per la pesatura del rischio è coerente con quello suggerito dal

Piano Nazionale Anticorruzione 2015 e ribadito in quello del 2016. L'approccio prevede che un rischio sia analizzato secondo due dimensioni:

1. la **probabilità di accadimento**, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo, in relazione ad esempio alla presenza di discrezionalità, di fasi decisionali o di attività esterne a contatto con l'utente;
2. **l'impatto dell'accadimento**, cioè la stima dell'entità del danno – materiale o di immagine - connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

**L'indice di rischio** si ottiene moltiplicando tra loro questa due variabili (per ognuna delle quali si è stabilita convenzionalmente una scala quantitativa). Più è alto l'indice di rischio, pertanto, più è critico il processo dal punto di vista dell'accadimento di azioni o comportamenti non linea con i principi di integrità e trasparenza. In relazione alle richieste della norma, all'interno del Piano sono stati inseriti tutti i processi caratterizzati da un indice di rischio "medio" o "alto" e comunque tutti i procedimenti di cui al citato art. 1 comma 16, della legge 190/2012 oltre ad altri processi "critici" il cui indice di rischio si è rivelato, ad un esame più approfondito, essere "basso".

Per ognuno dei processi della mappa identificato come "critico" in relazione al proprio indice di rischio, è stato definito un piano di azioni che prevede almeno una azione per ogni rischio stimato come prevedibile (cioè con indice di rischio "alto" o "medio", ma in alcuni casi anche "basso" ma meritevole di attenzione), progettando e sviluppando gli strumenti che possano rendere efficace tale azione o citando gli strumenti già in essere. **Il prospetto allegato, sub A) registra il frutto della descritta operazione.**

La stesura del presente aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione è stata quindi realizzata confermando tutte le azioni operative proposte dal personale coinvolto e le azioni di carattere generale che ottemperano le prescrizioni della legge n. 190 del 2012. Particolare attenzione è stata posta nel garantire la *"fattibilità" delle azioni previste*, sia in termini operativi che finanziari (evitando spese o investimenti non coerenti con le possibilità finanziarie dell'ente), attraverso la verifica della coerenza rispetto agli altri strumenti di programmazione (Documento Unico di Programmazione (DUP), bilancio di previsione, PEG, Piano delle Performance ecc.).

Al fine di non vanificare la finalità del Piano, è prevista l'attività di informazione/formazione rivolta a tutti i dipendenti sui contenuti del presente Piano. Oltre a dare visibilità alla ratio ed ai contenuti del Piano, gli incontri formativi porranno l'accento sulle tematiche della etica e legalità dei comportamenti, nonché sulle novità in tema di risposta penale e disciplinare alle condotte non integre dei pubblici dipendenti e sull'accesso civico generalizzato.

## 7. LE MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE

La prevenzione della corruzione si basa su misure organizzative che rappresentano in alcuni casi una conferma di quelle già attuate nel periodo precedente, in altri un completamento ed integrazione, in ogni caso coerenti con le prescrizioni e finalità della legge n. 190 del 2012.

A tal fine l'Amministrazione si impegna:

1. **CODICE DI COMPORTAMENTO:** ad adottare le misure che garantiscano il rispetto delle norme del codice di comportamento, sia di quello generale di cui al D.P.R. 62/2013 sia di quello interno del Comune adottato dalla Giunta Comunale con deliberazione n.120 del 4.06.2014, richiedendone l'osservanza non solo da parte dei dipendenti, ma anche, laddove compatibili, da parte di tutti i collaboratori

dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione; il rispetto del codice di comportamento e, nella ipotesi di violazione, la conseguente responsabilità disciplinare, non si indirizza esclusivamente ai singoli dipendenti ma coinvolge gli stessi responsabili di servizio destinatari del potere di controllo e coordinamento dei propri collaboratori. Si è del parere che ogni abuso o infrazione alle norme dei citati codici di comportamento trova terreno fertile nella tolleranza o acquiescenza dei responsabili incaricati delle funzioni dirigenziali. Una misura concordata per evitare che possano verificarsi tali situazioni è la compilazione di una scheda indicante i principali doveri d'ufficio, da parte di ogni responsabile e del segretario per i responsabili, in ordine al grado e misura del loro rispetto sostanziale, da presentare al RPC al termine dell'esercizio finanziario.

Tale operazione significherà riflessione su ciascuna posizione lavorativa, la necessità di acquisire, in itinere, informazioni, di esercitare verifiche e controlli e verrà considerata uno degli elementi di valutazione dei responsabili da inserire nel Piano delle Performance.

2. **RESPONSABILITA' DISCIPLINARE:** a garantire le misure necessarie all'effettiva attivazione della responsabilità disciplinare dei dipendenti in caso di violazione dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare puntualmente le prescrizioni contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;

3. **SCelta DEL PRIVATO CONTRAENTE:** a garantire, attraverso, il rigoroso rispetto delle norme del nuovo codice degli appalti (D.Lgs. 50/2016) e delle Linee Guida dell'ANAC, un procedimento trasparente di individuazione del privato contraente con un ricorso più generalizzato e, in molti casi obbligatorio, agli strumenti di negoziazione telematici ivi previsti e, nelle procedure negoziate o confronti comparativi, l'applicazione sostanziale del principio di rotazione con richiesta di motivazioni puntuali ove questo risulti di impossibile applicazione;

4. **RISPETTO CAPITOLATI D'APPALTO:** a garantire terzietà non solo nella fase iniziale degli affidamento di lavori, servizi, forniture e nelle concessioni ma anche e soprattutto in quella esecutiva del rapporto contrattuale al fine di evitare situazioni poco trasparenti e non informate ai principi del puntuale rispetto delle clausole contrattuali;

5. **INCONFERIBILITA' E INCOMPATIBILITÀ DEGLI INCARICHI:** a monitorare le misure volte alla vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (di cui ai commi 49 e 50 della legge n. 190 del 2012), anche successivamente alla cessazione del servizio o al termine dell'incarico (decreto legislativo n. 39 del 2013 finalizzato alla introduzione di griglie di incompatibilità negli incarichi "apicali" sia nelle amministrazioni dello Stato che in quelle locali), ma anche negli enti di diritto privato che sono controllati da una pubblica amministrazione (nuovo comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001);

6. **AUTORIZZAZIONE INCARICHI ESTERNI:** a monitorare le misure di verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge in materia di autorizzazione di incarichi esterni, così come modificate dal comma 42 della legge n. 190;

7. **CONOSCENZA DEL PTPC:** a prevedere forme di presa d'atto, da parte dei dipendenti, del Piano triennale di prevenzione della corruzione sia al momento dell'assunzione sia, durante il servizio, con cadenza periodica, trasmettendone copia all'indirizzo e.mail di ciascuno, curare la pubblicazione sull'apposita sezione dell'"Amministrazione Trasparente"

8. RISPETTO DEI TEMPI DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI: a monitorare periodicamente il rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti, a cura dei rispettivi Responsabili di Servizio con report trimestrali da trasmettere al Responsabile della Prevenzione della Corruzione;

9. ACCERTAMENTI PRECEDENTI PENALI: a prevedere controlli generalizzati sui precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione degli uffici nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata.

10. WHISTLEBLOWING: a tutelare il dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite. Si ricorda che l'istituto ha trovato disciplina nel precedente aggiornamento del 2016 a cui si fa espresso rinvio ribadendo che il Comune di Rosta, in considerazione dell'importanza della misura ai fini della prevenzione dell'illegalità, ha attivato un canale differenziato e riservato per la ricezione delle segnalazioni, mediante l'istituzione di un apposito indirizzo di posta elettronica denominato "[anticorruzione@comune.rosta.to.it](mailto:anticorruzione@comune.rosta.to.it)" che i dipendenti possono utilizzare per effettuare le segnalazioni.

#### 7.1 ROTAZIONE

Rispetto a quanto auspicato dalla normativa in merito all'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, si ritiene che la misura sia quella che presenta profili di maggiore problematicità applicativa e che può determinare disagi nelle piccole e medie realtà amministrative, prive di dirigenza, nelle quali manca il personale, dotato di adeguati titoli di studio e di competenza professionale, necessario a consentire il passaggio dal un servizio all'altro. Quando non è la infungibilità della figura ad ostacolarne l'avvicendamento interviene la mancanza di esperienza che può determinare un notevole ostacolo alla funzionalità dell'Ente.

Lo stesso PNA 2016 ha preso atto di quanto possa essere di difficile praticabilità tale misura negli enti di piccole o anche medie dimensioni. Dopo aver ribadito che effettivamente la Rotazione va letta quale *"misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione."* afferma che tale principio *"va correlato all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico."*

O ancora che *"Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di servizio o di particolari requisiti di reclutamento."*

*Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo. Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo."*

Nei casi in cui l'applicazione del principio rivela tutta la sua problematicità, *"le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che*

*favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori.”*

Cambiare l'assetto non pare possibile se non a scapito della funzionalità dell'intero Ente e per taluni servizi (Tecnico e Finanziario) addirittura impossibile. A ciò si aggiunge che in questo comune sono stati nominati solo tre responsabili di servizio e le competenze e titoli di studio richiesti dal ruolo portano ad affermare la infungibilità delle relative figure professionali. Si ritiene che le misure anticorruzione previste nel presente piano e il rispetto degli obblighi di trasparenza siano elementi sufficienti a impedire lo sviamento del principio di buona amministrazione e a garantire quello di terzietà che deve informare l'azione amministrativa. Sotto altro profilo, invece è da registrare che sono in atto, in diversi servizi, esperimenti volti a garantire maggiore polifunzionalità dei dipendenti con possibilità di operare spostamenti all'insegna delle esigenze richieste dal PNA 2016.

### 7.3 FORMAZIONE

Ulteriore misura, della quale si sottolinea l'obbligatorietà, è quella di assicurare la formazione ed informazione del personale dipendente secondo il sistema c.d a cascata: il segretario curerà quella dei Responsabili e costoro quella dei collaboratori assegnati al proprio Servizio. Compatibilmente con le risorse finanziarie dell'Ente e anche al fine di assegnare carattere di ritualità alle giornate formative potranno essere incaricati esperti in materia, per organizzare una o più giornate formative rivolte a tutto il personale comunale o, più specificamente, quello più esposto a rischio oppure, più agevolmente, favorire la partecipazione a seminari on line con la presenza del Responsabile Anticorruzione con compiti di controllo ed integrativi delle lezioni fornite.

## 8. TRASPARENZA

### 8.1. LA TRASPARENZA: MISURE ORGANIZZATIVE E COMPETENZE

Il decreto legislativo n. 97 del 25.05. 2016 ha introdotto semplificazioni nella disciplina degli adempimenti richiesti in tema di Trasparenza. Non è stato modificato il concetto di Trasparenza intesa come misura e strumento per prevenire la corruzione ma sono stati introdotti correttivi volti a semplificarne l'attuazione e a stabilire un più stretto collegamento con il Piano Anticorruzione.

L' art. 10 del D.Lgs 33/2013 nella nuova formulazione non disciplina più il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" limitandosi a prevedere che *"Ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto"*.

Lo sforzo del legislatore è stato quello di apportare semplificazioni nella materia e in questa direzione vanno interpretate le due misure di semplificazione introdotte all'art. 3 del D.Lgs. 33/2013. La prima (comma 1-bis) prevede la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale, conferendo all'ANAC il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva con propria delibera da adottare previa consultazione pubblica e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, qualora siano coinvolti dati personali. Ciò in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione e all'esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti tenuti a osservare le disposizioni del D.Lgs. 33/2013.

La seconda (comma 1-ter) consente all'ANAC, in sede di adozione del PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte prevedendo, ad esempio modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

La semplificazione sul fronte della trasparenza è stata, tuttavia, controbilanciata dal potenziamento dell'accesso civico che amplia i poteri di controllo del cittadino sull'attività della pubblica amministrazione.

## 8.2 ACCESSO CIVICO E ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO.

Lo scopo è quello di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali, sull'utilizzo delle risorse pubbliche nonché di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. A tal fine e per le suesposte finalità chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. 33/2013 e s.m.e i..

Già sul sito nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente sono stati inseriti appositi moduli per consentire al cittadino di esercitare tale diritto che incontra, nel caso dei Comuni, il limite principale della tutela e protezione dei dati personali oltre a quelli di più difficile accadimento:

- della conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- del regolare svolgimento di attività ispettive;
- della libertà e la segretezza della corrispondenza;
- degli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

La regolamentazione del suddetto istituto e del rapporto e differenze rispetto al tradizionale diritto di accesso disciplinato dalla legge 241/1990 costituirà uno degli obiettivi del 2017.

## 8.3 RESPONSABILI DELLA TRASMISSIONE E PUBBLICAZIONE DATI

Con riguardo a quanto stabilito dall'art. 10 del novellato D.Lgs. 33/2013 si riportano, come di seguito, i dati e le informazioni richieste:

a) ad ogni responsabile di servizio, indicati nella tabella che segue, è assegnato il compito della pubblicazione, nelle apposite sezione dell' "Amministrazione Trasparente" dei dati e delle informazioni di propria competenza, del loro tempestivo aggiornamento nonché della loro completezza, comprensibilità, contestualizzazione e conformità ai documenti originali:

FONTANA Elisabetta	Servizio Tecnico
PREVER LOIRI Caterina	Servizio Amministrativo/Segreteria generale
RUELLA Silvia	Servizio Finanziario
MASSIMINO Michele	Servizio Convenzionato Polizia Locale

b) il Responsabile del Servizio amministrativo/Segreteria Generale è responsabile del rispetto, nella sezione "Amministrazione trasparente", dei requisiti di facile accessibilità, semplicità di consultazione, riutilizzabilità e apertura dei dati e del formato e, più in generale, della infrastruttura informatica a supporto di tale sezione del sito web.

## 9. COLLEGAMENTI TRA IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA E IL CICLO DELLA PERFORMANCE

Ai sensi dell'articolo 1, comma 8, della legge n. 190 del 2012, l'Amministrazione comunale identifica gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nel Piano Esecutivo di Gestione (comprensivo del Piano della performance) con assegnazione ai singoli Responsabili definendo tempi e modalità di realizzazione e i risultati attesi sotto il profilo della attuazione delle misure organizzative analiticamente individuate nel precedente paragrafo 7.



Il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi, salvo maggiori responsabilità, incide sulla valutazione del responsabile ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato.

Allegati:

- A) Tabella del rischio
- B) Griglia Trasparenza