

Allegato alla deliberazione
G.U. n. del _____ /2022



COMUNE DI AIRASCA
(Città Metropolitana di Torino)

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA
(2022-2024)**
in applicazione della L. 190/2012

PARTE I – LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012

PREMESSA

Con la redazione del presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) 2022-2024 si intende predisporre un documento che possa dare uno sguardo d'insieme sulla situazione del Comune di Airasca.

Con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2019.

In tale piano, dopo aver elencato tutti i precedenti PNA e i relativi aggiornamenti nonché approfondimenti elaborati per il periodo 2013-2018, è stato *“Considerato che nel tempo l'Autorità è dovuta tornare più volte sugli stessi temi, sia per adeguare gli indirizzi alle novità legislative, sia per tenere conto delle problematiche rilevate in sede consultiva e di vigilanza, per il PNA 2019-2021 il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati”*.¹

Tale Piano attua quanto prescritto dalla L. n. 190/2012 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità' nella pubblica amministrazione”*, recependo inoltre le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la determinazione n. 12 del 28/10/2015 *“Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”*.

Il suddetto PNA, inoltre specifica che: *“Si fa presente che le indicazioni del PNA **non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico**. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità secondo i principi di imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa”*.²

La Legge 6 novembre 2012 – n. 190, si inquadra nel solco della normativa internazionale di lotta alla corruzione: la fase della prevenzione del fenomeno corruttivo riveste un'importanza basilare e gli sforzi delle amministrazioni devono tendere all'individuazione di strategie di contrasto al verificarsi dell'adozione di condotte corruttive, oltre che, ovviamente alla sanzione delle stesse.

Sia per la Convenzione ONU che per le altre Convenzioni internazionali predisposte da

¹ Piano Nazionale Anticorruzione 2019 – Autorità Nazionale Anticorruzione – pag. 10

² Piano Nazionale Anticorruzione 2019 – Autorità Nazionale Anticorruzione – pag. 10

organizzazioni internazionali, firmate e ratificate dell'Italia, la corruzione consiste in "comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

Nell'ordinamento penale italiano il termine di corruzione ricomprende non solo i reati di cui agli artt. 317 (concussione), 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 319-quater (induzione indebita a dare e promettere utilità), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "*condotte di natura corruttiva*", che l'ANAC, con propria delibera n. 215 del 2019, ha indicato essere tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015.³

I comportamenti di tipo corruttivo di pubblici funzionari possono riguardare:

- decisioni politiche-legislative
- l'assunzione di atti giudiziari
- l'assunzione di atti amministrativi

La prevenzione della corruzione deve consistere in misure che riducano il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva, e comprendono misure di carattere organizzativo (oggettivo) e misure di carattere comportamentale (soggettivo).

Le misure di tipo oggettivo riguardano l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni (rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione).

Le misure di carattere soggettivo si propongono di evitare comportamenti devianti diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, nonché l'assunzione di decisioni di "cattiva amministrazione", cioè contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, che dovrebbe essere improntato ai criteri di imparzialità, funzionalità ed economicità.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, alla legge 190/2012 e al d. Lgs. 33 del 2013, è stata introdotta una correlazione tra l'ambito di applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella della trasparenza.

Per l'individuazione dell'ambito soggettivo, l'ANAC ha dato indicazioni con la delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 e con la delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017.

Le pubbliche amministrazioni sono le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, tenute ad adottare il PTPCT, a nominare il RPCT e a pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività, assicurando altresì la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato, cd. FOIA), secondo quanto previsto nel D. Lgs. 33/2013.

³ Art. 7 Informazione sull'esercizio dell'azione penale per i fatti di corruzione 1. All'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 271, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, il pubblico ministero informa il presidente dell'Autorita' nazionale anticorruzione, dando notizia dell'imputazione».

LE NOVITÀ INTRODOTTE DAGLI AGGIORNAMENTI NORMATIVI

a) Le novità introdotte dal d.l. 90/2014:

- l'art. 9 comma 5 del D.L. 90/2014 (convertito in legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) tutte le competenze in materia di indirizzo, controllo, vigilanza e sanzioni in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- gli articoli 8 e 29 dello stesso decreto hanno portato modifiche alla legge 190/2012 (incarichi negli uffici di diretta collaborazione; Nuove norme in materia di iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa), mentre l'art. 24 ha modificato la disciplina in materia di trasparenza e accessibilità;

b) Le novità introdotte dall'aggiornamento del piano nazionale nel 2015: l'aggiornamento del piano nazionale (determinazione Anac n. 12/2015) si apre con l'analisi di oltre 1000 piani anticorruzione predisposti da altrettanti enti; l'autorità mette in evidenza le carenze più rilevanti e gli errori più diffusi, dalla descrizione dei quali è possibile effettuare una valutazione del piano predisposto dal comune di Airasca, ed indirizzare il lavoro di aggiornamento per il superamento delle criticità e delle carenze.

In particolare l'ANAC, dopo aver sottolineato che 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", rileva le seguenti criticità generalizzate nei piani analizzati:

- analisi del contesto assente, insufficiente o inadeguata;*
- mappatura dei processi di bassa qualità;*
- valutazione del rischio caratterizzata da "ampi margini di miglioramento";*
- trattamento del rischio insufficiente;*
- coordinamento tra PTCP e piano della performance assente;*
- inadeguato coinvolgimento di attori esterni e interni;*
- monitoraggio insufficiente.*

c) Le Novità apportate dal decreto legislativo 97/2016:

Il nuovo decreto legislativo conferma l'impianto della legge 190/2012 e del decreto legislativo 33/2013, ma provvede da un lato a correggere alcuni errori di impostazione che la prassi applicativa ha evidenziato, semplificando alcuni adempimenti soprattutto in materia di obblighi di pubblicazione, e dall'altro ad estendere ulteriormente la disciplina sull'accessibilità degli atti e informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, trasformando esplicitamente tale istituto in un forma di controllo generalizzato sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promozione della partecipazione al dibattito pubblico.

In tale ottica le modifiche apportate al decreto legislativo 33/2013 ad opera del decreto legislativo 97/2016:

- ribadiscono la centralità della trasparenza nel sistema di prevenzione della corruzione, quale modalità di rapporto dell'amministrazione con i cittadini, nella convinzione che l'ostensibilità di tutti gli atti, le informazioni, i processi, consenta la più ampia conoscibilità dei processi decisionali, dell'impiego delle risorse, dei percorsi compiuti per il raggiungimento dei risultati. Tale ostensibilità diventa da un lato stimolo e incentivo a ben operare, e dall'altro strumento di controllo successivo sui comportamenti e sui risultati.
- abrogano, nell'ottica di cui al punto precedente, le norme del decreto legislativo 33/2013 che

prevedevano l'obbligo di redazione di un autonomo piano triennale della trasparenza, stabilendo invece che esso deve essere inserito nel piano di prevenzione della corruzione, come apposita sezione, per sottolineare che le misure ivi previste sono strettamente funzionali al raggiungimento degli obiettivi del piano.

- suggeriscono l'unificazione in un'unica figura del responsabile della prevenzione della corruzione e del responsabile della trasparenza, al fine di rafforzare ulteriormente la stretta correlazione esistente tra i due filoni (misura già attuata);
- sottolineano l'importanza del coinvolgimento di tutti gli attori del sistema, a cominciare dagli amministratori, assegnando ad essi il compito di individuare gli obiettivi strategici della prevenzione della corruzione e della trasparenza, e di inserirli anche negli strumenti programmatici dell'attività dell'ente.

d) Le novità apportate dal nuovo piano anticorruzione (delibera Anac 831/2016)

Il nuovo piano anticorruzione - il primo interamente realizzato da Anac dopo l'assorbimento delle funzioni originariamente conferite alla soppressa Civit - oltre a dare conto dei risultati dell'analisi di un certo numero di piani di prevenzione elaborati dalle pubbliche amministrazioni, mettendo in evidenza le principali criticità – aspetto fortemente già sottolineato nell'aggiornamento del PNA del 2015, di cui si è dato conto nel paragrafo precedente - si pone nell'ottica di fornire un supporto pratico alle amministrazioni che devono redigere i propri piani, e cerca di elaborare proposte organizzative e di fornire elementi di analisi delle aree di rischio generali e specifiche.

Le principali novità riguardano:

- insistenza sull'analisi di contesto esterno ed interno
- incremento delle aree di rischio generali (gestione entrate, spese e patrimonio, controlli e ispezioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso) e aree di rischio specifiche (governo del territorio)
- esemplificazione di rischi corruttivi e misure
- insistenza sui meccanismi di monitoraggio, da prevedere in maniera puntuale, con indicazione di chi li fa, quando e come, e a chi li comunica.

Prima di procedere all'aggiornamento del piano, si ritiene necessario esaminare le criticità più rilevanti rilevate dall'Anac nell'esame dei piani anticorruzione di numerosi enti, alla luce del contenuto del piano del comune di Airasca, al fine di provvedere, con l'aggiornamento annuale, all'eventuale correzione o integrazione delle parti che risultano affette dai vizi evidenziati.

e) le novità apportate dal piano nazionale anticorruzione 2019:

con l'intento di agevolare il lavoro delle amministrazioni, tenute a recepire nei loro Piani anticorruzione le indicazioni contenute nel PNA, l'Anac ha deciso di intraprendere un percorso nuovo: rivedere e consolidare in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni fornite fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e oggetto di appositi atti regolatori. L'obiettivo è di rendere il PNA uno strumento di lavoro utile per chi, a vari livelli, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.

L'efficacia del PTPCT può essere davvero migliorata se l'amministrazione si affida a quattro principi che possono guidare la formazione del piano:

Consapevolezza – occorre esservi chiarezza delle regole e delle misure volte ad assumere decisioni imparziali;

Coinvolgimento – ogni soggetto coinvolto nei processi dell'ente (cittadini, personale dipendente, amministratori, politici, fornitori, ecc.) deve partecipare attivamente alla definizione di comportamenti idonei a ridurre i rischi di decisioni imparziali;

Visione integrata – l'amministrazione osserva ed analizza i propri processi al fine di definire misure per la riduzione di ogni rischio (di corruzione, per i dati personali, per mancato raggiungimento delle performance, ecc.);

Ciclicità – l'amministrazione stabilisce procedure per la revisione periodica (non solo quella annuale prevista dalla norma) delle misure di riduzione del rischio di corruzione.

A tal fine, ANAC individua un "approccio di tipo qualitativo", che dia ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantisca la massima trasparenza, in luogo dell'approccio quantitativo finora utilizzato da tutte le pubbliche amministrazioni. Va rilevato che, nel caso i cui i Comuni e le Città Metropolitane avessero già predisposto il PTPCT utilizzando il precedente metodo quantitativo, ANAC ritiene che ciò sia possibile e che il nuovo approccio di tipo qualitativo introdotto dall'Allegato 1 possa essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023(v. nota 11 pag. 20 PNA 2019)

PARTE II – I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLE P.A.

Il PNA adottato da ANAC costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri PTPCT, che devono essere adottati entro il 31 gennaio.

Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione ed indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il suddetto rischio: la sua finalità, quindi, è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzioni di decisioni non imparziali.

A tale scopo le amministrazioni devono procedere all'analisi del contesto (interno ed esterno), alla valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio), al trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).⁴

In via generale nella progettazione ed attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo occorre tener conto dei seguenti principi guida:

- principi strategici
- principi metodologici
- principi finalistici

All'interno dei “**principi strategici**” vanno ricompresi diversi aspetti, che ricomprendono:

- a) il coinvolgimento dell'organo di indirizzo che deve assumere un ruolo “proattivo” nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole;
- b) la cultura organizzativa diffusa della gestione del rischio, che riguarda l'intera struttura. Occorre infatti sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate e giungere ad una piena ed attiva collaborazione tra i Responsabili delle Aree, i dipendenti e l'organo di valutazione e controllo;
- c) la collaborazione tra le pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio, anche tramite la condivisione di metodologie, esperienze, sistemi informativi e risorse.

All'interno dei “**principi metodologici**” vengono ricompresi i seguenti principi:

- a) la prevalenza della sostanza sulla forma, in quanto il processo di gestione del rischio deve essere calibrato sulle specificità del contesto esterno e di quello interno all'amministrazione;
- b) la gradualità, ossia la possibilità di sviluppare le diverse fasi della gestione del rischio seguendo un approccio graduale che consenta di migliorare progressivamente l'analisi del contesto (rilevazione ed analisi dei processi) e la valutazione e il trattamento dei rischi;
- c) la selettività, procedendo appunto con criterio selettivo alla selezione degli interventi specifici volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi e, qualora le misure esistenti si siano rivelate inefficaci, valutare l'opportunità di individuare nuove misure;
- d) l'integrazione, che deve essere garantita tra il processo di gestione del rischio e il

⁴ A tale scopo nell'allegato 1) al PNA adottato con la delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, sono state fornite le opportune indicazioni metodologiche

ciclo di gestione della performance: nel PTPCT devono essere individuate misure correlate a specifici obiettivi del Piano della Performance e, nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali, si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio e del grado di collaborazione con il RPCT;

- e) il miglioramento e l'apprendimento continuo, che devono essere la diretta conseguenza di un'attività di monitoraggio e valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure, nonché dal riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

All'interno dei “**principi finalistici**”, infine, vengono ricompresi i seguenti principi:

- a) l'effettività, ossia il fatto che la gestione del rischio deve tendere ad una “effettiva” riduzione del livello di esposizione al rischio corruttivo, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati, mirando alla semplificazione delle procedure ed allo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità
- b) l'orizzonte del valore pubblico, ossia l'assunzione del miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni quale obiettivo.

PRINCIPALI CONTENUTI

Nell'Allegato 1) al PNA 2019, l'ANAC sono state sviluppate ed aggiornate le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo.

Va sottolineato come il suddetto Allegato diventi “*l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo*”.⁵

Tra le altre cose, l'Allegato di cui trattasi fornisce alcune semplificazioni al fine di favorire l'attuazione graduale del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”, soprattutto da parte di amministrazioni di piccole dimensioni.

Il processo di gestione del rischio di corruzione si articola nelle seguenti fasi:

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

Tale processo deve essere attuato tenendo ben presenti le sue principali finalità: ossia il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa, in maniera tale da “prevenire” il verificarsi di episodi corruttivi.

Le fasi centrali del processo sopra indicate, sono affiancate da due ulteriori fasi trasversali, ossia la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema.

Nella parte speciale del PNA 2016 – Approfondimento I – “*Piccoli Comuni*” e nella parte speciale dell'Aggiornamento PNA 2018 – Approfondimento IV “*Semplificazioni per Piccoli Comuni*” sono stati dati specifici indirizzi per la predisposizione del PTPCT

⁵ Allegato 1 – Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi – al PNA 2019 – pag. 3

COMPITI DEI PRINCIPALI ATTORI

Diverse sono le figure tenute ad intervenire nel processo di formazione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione: tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono il proprio personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

Una partecipazione attiva e il coinvolgimento di tutti i Responsabili delle Aree, rende consapevoli del rilievo che possono avere le misure di prevenzione e contribuisce a creare un tessuto culturale favorevole e consapevole alla prevenzione della corruzione. L'interlocuzione e la condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione è da ritenersi fondamentale ai fini del buon successo dell'intera politica di anticorruzione.

Al **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)** è assegnato un importante ruolo di coordinamento, in particolare nella fase di predisposizione del PTPCT e del monitoraggio. Egli è il soggetto titolare in esclusiva del potere di predisposizione di proposta del PTPCT da sottoporre all'organo di indirizzo.

La legge 190/2012 precisa che l'attività di elaborazione del Piano nonché delle misure di prevenzione della corruzione integrative a quelle adottate ai sensi del D. Lgs. 231/2001, non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione, ma spetta al RPCT. Questa prescrizione deriva dalla necessità che il RPCT operi all'interno dell'amministrazione, abbia una profonda conoscenza della struttura organizzativa, delle modalità con le quali si configurano i processi decisionali, e possa individuare ed elaborare misure di prevenzione che siano adatte alla tipologia dell'ente e dei singoli uffici, ai quali possano apportare migliorie di funzionamento. Le suddette valutazioni di tipo tecnico si accompagnano comunque a quelle di tipo economico, dovendosi infatti rispettare la clausola di invarianza della spesa di cui alla L. 190/2012 e decreti delegati ad essa collegati.

Il RPCT deve inoltre elaborare una relazione annuale da trasmettere all'OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione, sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei PTPCT. Lo schema di Relazione è pubblicato sul sito dell'ANAC.

L'Organo di indirizzo (Giunta Comunale) deve assumere un ruolo proattivo, anche attraverso la creazione sia di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT, sia di condizioni che ne favoriscano l'effettiva autonomia.

L'Organo di indirizzo deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- nominare il RPCT e tenere conto, in sede di nomina dello stesso, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e adoperarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- creare le condizioni per favorire l'indipendenza e l'autonomia del RPCT nello svolgimento della sua attività senza pressioni che possono condizionarne le valutazioni;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale;
- definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;

- adottare il PTPCT.

L'Organo di indirizzo, inoltre, riceve la relazione annuale del RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

È possibile prevedere l'approvazione, da parte del Consiglio Comunale, di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT.

I Dirigenti e Responsabili delle unità organizzative devono:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessari per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale;
- tener conto, in sede di valutazione della performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

Il Comune di Airasca non ha alle proprie dipendenze personale di qualifica dirigenziale. La gestione delle Aree organizzative è affidata ai Responsabili assegnatari di Posizione Organizzativa.

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e le strutture con funzioni analoghe, devono:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

I dipendenti devono essere coinvolti attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

Gli stakeholders: ai fini della predisposizione del PTPCT si raccomanda alle amministrazioni di realizzare forme di consultazione, da strutturare e pubblicizzare adeguatamente, volte a sollecitare la società civile e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

Il Comune di Airasca ha provveduto a pubblicare sul sito

web istituzionale un apposito avviso, invitando gli interessati a far pervenire osservazioni per la predisposizione del PTPCT 2022-2024, non è pervenuta osservazione alcuna.

The screenshot shows the website of the Comune di Airasca. At the top, there is a red navigation bar with the logo and name of the municipality, a search bar, and menu items for 'Aree tematiche', 'L'Amministrazione', and 'Vivi Airasca'. Below the navigation bar, the page content is organized into several sections:

- Stai navigando in : Le News**
- AVVISO PER AGGIORNAMENTO PIANO ANTICORRUZIONE 2022-2024**: A main heading for the public notice.
- Condividi** and **Tweetare**: Social sharing buttons.
- PIANO ANTICORRUZIONE DEL COMUNE**: A sub-heading for the plan, accompanied by a small graphic.
- Si pubblica in allegato avviso pubblico per l'aggiornamento del piano anticorruzione 2022-2024.**: The main text of the notice.
- Sezione Allegati**: A section for attachments, containing one item: 'Avviso aggiornamento piano anticorruzione 2022-2024'.
- Il Comune Informa**: A sidebar menu with categories and counts: 'Bacheche delle Associazioni (7)', 'Notizie (125)', 'Biblioteca notizie (8)', 'Comunicati stampa (3)', 'Manifestazioni (7)', and 'Il Comune informa (64)'. The 'Il Comune informa' category is highlighted in red.
- Ufficio correlato: SEGRETERIA**: Information about the responsible office.
- Visualizza la Modulistica di pertinenza** and **Visualizza i Regolamenti di pertinenza**: Links to related documents.

At the bottom of the page, there is a dark footer with the Comune di Airasca logo and name, and a small circular icon on the right.

PARTE III
LE MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Misure di accesso o permanenza alla carica pubblica

L'Ordinamento ha predisposto tutele, di tipo preventivo e non sanzionatorio, volte ad impedire l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche di persone coinvolte in procedimenti penali.

L'attenta applicazione dell'ampia normativa in materia costituisce, di per sé, un'efficace misura di prevenzione della corruzione.

Rotazione ordinaria o straordinaria

Tale provvedimento, nella realtà del Comune di Airasca, non è assolutamente applicabile stante l'esiguo numero di Responsabili, ciascuno con le proprie specifiche competenze, che non sono interscambiabili.

I doveri di comportamento

Tra le misure di prevenzione della corruzione i "Codici di comportamento" rivestono un ruolo importante, costituendo lo strumento che meglio si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico in connessione con i PTPCT.

In attuazione dell'art. 54, co. 1, del d. lgs. 165/2001, il Governo ha approvato il D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, recante il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", all'interno del quale sono individuati un ventaglio di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale, una serie di comportamenti negativi (vietati o stigmatizzati) e positivi (prescritti o sollecitati).

Tale codice rappresenta la base giuridica di riferimento per i codici che devono essere adottati dalle singole amministrazioni.

Gli obblighi di condotta, inoltre, sono estesi a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi di indirizzo e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Secondo quanto previsto dalle linee guida ANAC le singole amministrazioni sono tenute a dotarsi di propri codici di comportamento, definiti con "procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV". Tale codice inoltre costituisce un elemento complementare del PTPCT, in stretta sinergia con il quale deve essere elaborato.

Occorre inoltre tenere presente che l'ANAC con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013 ha già definito le prime linee guida che saranno comunque approfondite e maggiormente chiarite

con nuove Linee guida di prossima adozione che rendono opportuno rimandare l'adozione del Codice di comportamento dopo la loro pubblicazione ed analisi, in maniera tale da evitare di dover apportare correzioni a quanto appena adottato.

Il conflitto di interessi

Con il termine "conflitto di interessi" si abbraccia un'ampia casistica, che ricomprende non solo le situazioni palesi di conflitto di interessi reale e concreto (esplicitate agli artt. 7 e 14 del d. P.R. n. 62 del 2013), ma bensì anche quelle di "potenziale conflitto". Appare quindi importante adottare modalità di vigilanza in grado di rilevare tale gamma di situazione in relazione alle posizioni ricoperte ed alle funzioni attribuite, evitando di limitarsi ad applicare formalmente le disposizioni del D. lgs. 39/2013, che potrebbero non essere sufficienti a scongiurare l'esistenza di situazioni strutturali di conflitto di interesse.

Il Codice di comportamento potrà essere di valido ausilio per individuare situazioni ambigue, prevedendo l'obbligo di comunicazione, da parte del dipendente, della sussistenza di ogni ipotesi di conflitto di interesse, situazione dalla quale deriva altresì l'obbligo di astensione da ogni atto o procedimento correlato all'evento conflittuale.

È opportuno prevedere l'adozione di una serie di procedure di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi, potenziali o reali, quali:

- acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica triennale, della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, garantendo un'efficace comunicazione ai dipendenti e agli amministratori in merito all'obbligo, da parte degli stessi, di comunicare tempestivamente eventuali variazioni alle dichiarazioni già presentate;
- prestare particolare attenzione alle dichiarazioni rilasciate dai membri delle varie Commissioni;
- predisporre opportuni moduli;
- valutazione, per quanto concerne l'affidamento incarichi, dell'elemento "opportunità".

Vi è ancora da sottolineare come un altro ambito necessità di attenta vigilanza per quanto riguarda il conflitto di interessi, nello specifico quello riguardante l'incarico di consulenza.

Si ritiene quindi opportuno applicare anche a questo campo le procedure sopra elencate, aggiungendovi il controllo, tramite accesso alle banche dati esistenti, di quanto dichiarato dal consulente e l'acquisizione diretta da parte dei soggetti dal consulente indicati in riferimento a precedenti o contemporanei incarichi professionali.

L'inconferibilità/incompatibilità di incarichi

Al pari di quanto già evidenziato in merito all'accesso alle cariche pubbliche, anche in materia di inconferibilità e incompatibilità il legislatore ha fornito ampia normativa, la cui scrupolosa applicazione è sufficiente ad evitare la nullità degli atti di conferimento e la conseguenza risoluzione del contratto.

Al fine di meglio responsabilizzare gli aspiranti all'incarico, si ritiene di predisporre apposite dichiarazioni di insussistenza delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità che rappresentano condizione di efficacia dell'incarico (art. 20 c. 4, D. Lgs. 39/2013).

Tali dichiarazioni sono acquisite, conservate e verificate a cura della Segreteria generale, entro il termine di 180 giorni dall'acquisizione stessa. Esse sono altresì pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente.

Analoga attenzione occorre riservare nel momento in cui si vadano ad autorizzare incarichi extraistituzionali, che possono esistere solo nel momento in cui siano state escluse

espressamente situazioni di conflitto, anche potenziale, e di interessi che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite. L'attuale Regolamento degli Uffici e Servizi del Comune di Airasca prevede già la concessione nel rispetto della normativa in vigore.

Divieti post-employment (pantouflage)

Considerato che l'art. 1, c. 42, lett. l), della L. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del D. Lgs. 165/2001 il c. 16-ter che dispone il divieto di espletare attività lavorativa o professionale presso soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione, ai dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni. Oltre alla nullità dell'atto di incarico conferito dal privato, discende, sempre per il privato che abbia concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione del divieto di cui al presente punto, discende l'impossibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione.

Nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione, sarà inserita specifica dichiarazione da parte dei concorrenti. È specifico compito della Stazione Appaltante procedere alla verifica della veridicità di quanto dichiarato.

Negli atti di assunzione del personale saranno inoltre inserite apposite clausole che prevedano, espressamente, il divieto di pantouflage e, al momento della cessazione dal servizio, verrà fatta sottoscrivere apposita dichiarazione nella quale il dipendente si impegna a rispettare il divieto di pantouflage.

I patti d'integrità

In attuazione dell'art. 1 c. 17 della Legge 190/2012, il Comune di Airasca predisporrà e utilizzerà protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. Verrà inserita nei bandi di gara e nelle lettere di invito la "clausola di salvaguardia" secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto. La Corte di Giustizia Europea, nella sentenza C-425/14, ha affermato che la previsione dell'obbligo di accettazione di un protocollo di legalità appare idonea a rafforzare la parità di trattamento e la trasparenza nell'aggiudicazione di appalti.

Attività di formazione

Il Comune di Airasca tiene in grande considerazione l'importanza della formazione continua in materia di Anticorruzione, Trasparenza, Etica ed Integrità. La normativa nazionale ha però costretto gli enti a prevedere in bilancio cifre irrisorie che non possono essere superate. Attualmente si supplisce quindi con la formazione gratuita, offerta da enti pubblici e solitamente on line, che permette ad un numero congruo di dipendenti di tenersi aggiornati in merito alle novità legislative.

IL PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE 2022-2024

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'Amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Il Comune di Airasca, situato nella Regione Piemonte, nell'area metropolitana della Città di Torino, è territorialmente confinante con i paesi di Cercenasco, Cumiana, None, Pinerolo, Piscina, Scalenghe, Volvera.

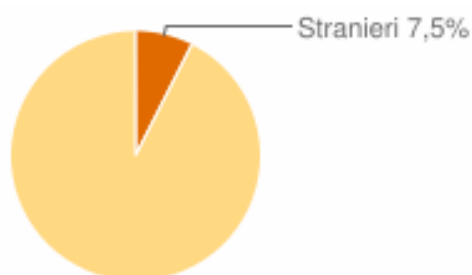
Superficie	15,74 Km ²
Densità popolazione	231,57
Frazioni	Cascinette, Gabellieri, Vicendette
Acque	Rio Torto Gingo Nicola Alto e Basso Nova della stazione Corniana

Ha un'estensione territoriale di 15,74 Km² e una popolazione, alla data del 31 dicembre 2021, di 3.645 unità⁶.

⁶ Dati Ufficio Anagrafe del Comune di Airasca al 31 dicembre 2021

Stranieri

Gli stranieri residenti rappresentano nel totale circa il 7.5% della popolazione (totale n.273).

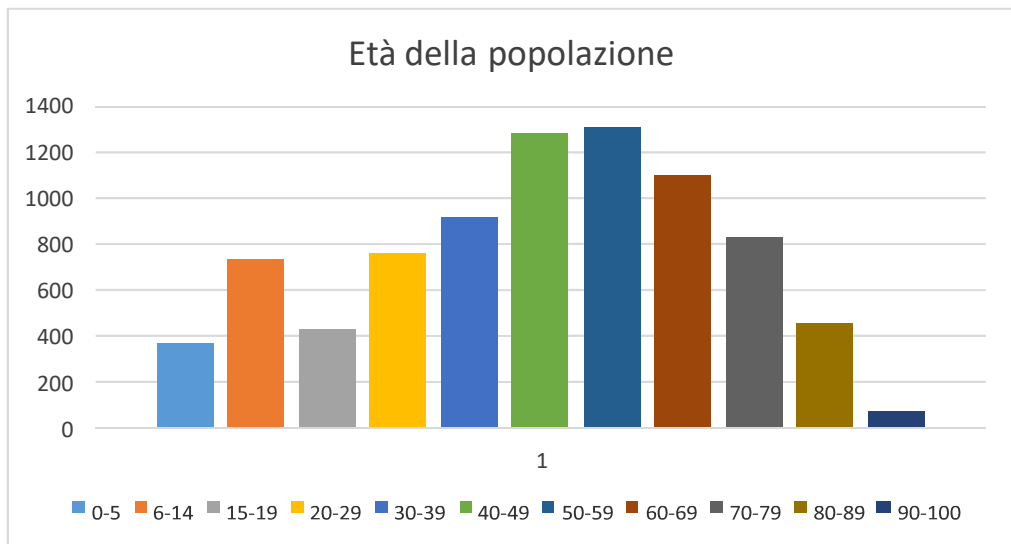


Per quanto concerne le nazionalità della popolazione straniera residente sul territorio del Comune di Airasca, si presenta la netta preponderanza della comunità rumena (71.5%), seguita da quelle marocchina, albanese e da rappresentanti di altre nazionalità in numero assolutamente inferiore.

Nello specifico ci sono alcune differenze nella distribuzione delle etnie tra i diversi enti, dettate, probabilmente, dalle differenze collegate alle attività economiche prevalenti: mentre ad Airasca le prime due etnie presenti sono quella rumena e quella marocchina. Questi dati ci permettono di ipotizzare che le possibilità di lavoro ad Airasca si trovino concentrate nell'industria e nel commercio.

COMUNE	ROMANIA	MAROCCO	ALBANIA	EGITTO
Airasca	170	50	16	2

Riguardo invece l'età, la comunità del Comune di Airasca, alla data dello 01/01/2021⁷, risulta così composta:



Per quanto concerne la variabile età, Airasca rispetta quella che è la tendenza nazionale, presentando una popolazione di età compresa tra 0 e 14 anni numericamente inferiore a quella compresa tra i 60 e 100 anni, evidenziando pertanto una crescita zero.

Per quanto concerne la scolarizzazione, e prendendo a riferimento la fascia di popolazione non straniera compresa tra i 15 e i 100 anni, il quadro attualmente rispecchia un livello di cultura medio.

⁷ I dati sono stati ricavati dall'ISTAT

Insedimenti produttivi

Analizzando la situazione dal punto di vista degli insediamenti produttivi, si rileva una maggiore concentrazione di tipo industriale/artigianale; il territorio del Comune soffre di un lento ma costante abbandono delle attività di tipo commerciale, che non riesce a competere con la grande/media distribuzione.

Situazione occupazionale ed economica

Il livello occupazionale e conseguentemente la situazione economica della popolazione sono andati aggravandosi. Molti nuclei familiari sono in situazione di sofferenza e di indigenza, facendo fatica a pagare i tributi locali e a corrispondere il dovuto per i servizi erogati. Vi sono stati alcuni sfratti che hanno evidenziato la carenza di abitazioni a canone sociale, fatta salva una sola unità abitativa sul territorio del Comune. Opera, all'interno del territorio e con funzione di servizio sociale, il Consorzio Intercomunale di Servizi Sociali (C.I.S.S. di Pinerolo).

Sicurezza del territorio

Non è stato possibile accedere a dati territorialmente specifici, comunque, a livello di legalità il territorio è interessato, per lo più, da atti di microdelinquenza contro il patrimonio (furti nelle abitazioni, scippi, atti vandalici).

Non vi sono stati eventi di corruzione né episodi collegabili all'azione di criminalità organizzata.

La popolazione, nel complesso, condivide il senso di insicurezza proprio delle città odierne mentre l'azione di dissuasione e prevenzione viene portata avanti dal Comune con difficoltà a causa della grave carenza di personale che, comunque, organizza attività di pattugliamento del territorio.

Socializzazione e volontariato

L'Ente offre attività di tipo culturale e ricreativo. A quelle organizzate dall'Unitre di Airasca si affiancano inoltre numerose altre realtà aggregative che vanno dalle Proloco alle Associazioni maggiormente specifiche (es. Palio dei Borghi e Comitato gemellaggio ad Airasca), agli oratori che si prendono cura dei più giovani.

Vi sono alcune strutture che possono accogliere diverse manifestazioni, come il Centro Polifunzionale ad Airasca.

Sul territorio dell'Ente insistono campi sportivi che sono attualmente gestiti da un'Associazione sportiva a cui ne è stata affidata la manutenzione..

Presso il centro Polifunzionale ha sede la biblioteca comunale gestita da personale volontario. Grazie inoltre all'Associazione Volontari Socio Assistenziali (A.V.A.S.S.), viene garantito il trasporto da e verso le strutture sanitarie delle persone in difficoltà.

Ad Airasca, ha sede un Comitato Locale di Croce Rossa Italiana che, tra i vari impegni propri, coadiuva l'A.V.A.S.S.

Molti investimenti sono stati fatti per la manutenzione della pista ciclabile.

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Così come indicato dall'ANAC nella citata determinazione n. 12/2015, *“per l'analisi del contesto si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. [...] Si consiglia di considerare i seguenti dati: organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità; politiche, obiettivi e strategie; risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie, qualità e quantità del personale; cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica; sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali); relazioni interne ed esterne”*.⁸

Organi di indirizzo politico

Il Consiglio del Comune di Airasca è composto da 13 membri.

Tra i consiglieri vengono scelti gli Assessori, individuati con decreto del Sindaco.

Le politiche e gli obiettivi sono stati riassunti nel Documento Unico di Programmazione triennale, che viene approvato con deliberazione della Giunta Comunale.

Struttura organizzativa

I Servizi del Comune di Airasca sono strutturati in cinque Aree:

AREA 1:

Segreteria Generale – Ufficio Scuola e Sociale

Protocollo – Urp – Albo Pretorio – Affissioni

Demografici – Stato Civile – Statistiche

AREA 2:

Uffici Finanziari – Tributi

AREA 3:

Uffici Tecnici – Edilizia Privata - Ed. Pubblica – Ambiente - Urbanistica e Suap - Manutenzione - Centrale Unica di Committenza

AREA 4:

Vigilanza – Protezione Civile – Attività Economiche

AREA DI STAFF:

Segreteria degli Organi Istituzionali - Segretario Comunale

All'interno della dotazione organica non sono presenti figure di categoria dirigenziale, motivo per cui ad ogni Area fa capo un Responsabile alla quale è stata assegnata la Posizione Organizzativa. Attualmente le Posizioni Organizzative assegnate sono 3: una per l'Area della Polizia Locale, una per l'Area Tecnica (LL.PP. – Ambiente, Urbanistica e S.U.E. e Centrale Unica di Committenza), una per i Servizi Finanziari. La Responsabilità dell'Area Amministrativa fa capo al Segretario Comunale.

Tutto il personale, apicale e non, dipende funzionalmente dal Segretario Comunale

⁸ ANAC – determinazione n. 12/2015

Dotazione organica

Il Comune versa in una situazione di sotto-organicità cronica, creatasi nel tempo a causa del divieto imposto a livello nazionale di procedere alla sostituzione del personale cessato.

Si procederà inoltre, non appena possibile, alla sostituzione del Comandante di Polizia Locale cessato per mobilità dal 1° ottobre 2019.⁹

Nella tabella sottostante è riassunta la situazione occupazionale dell'Ente.

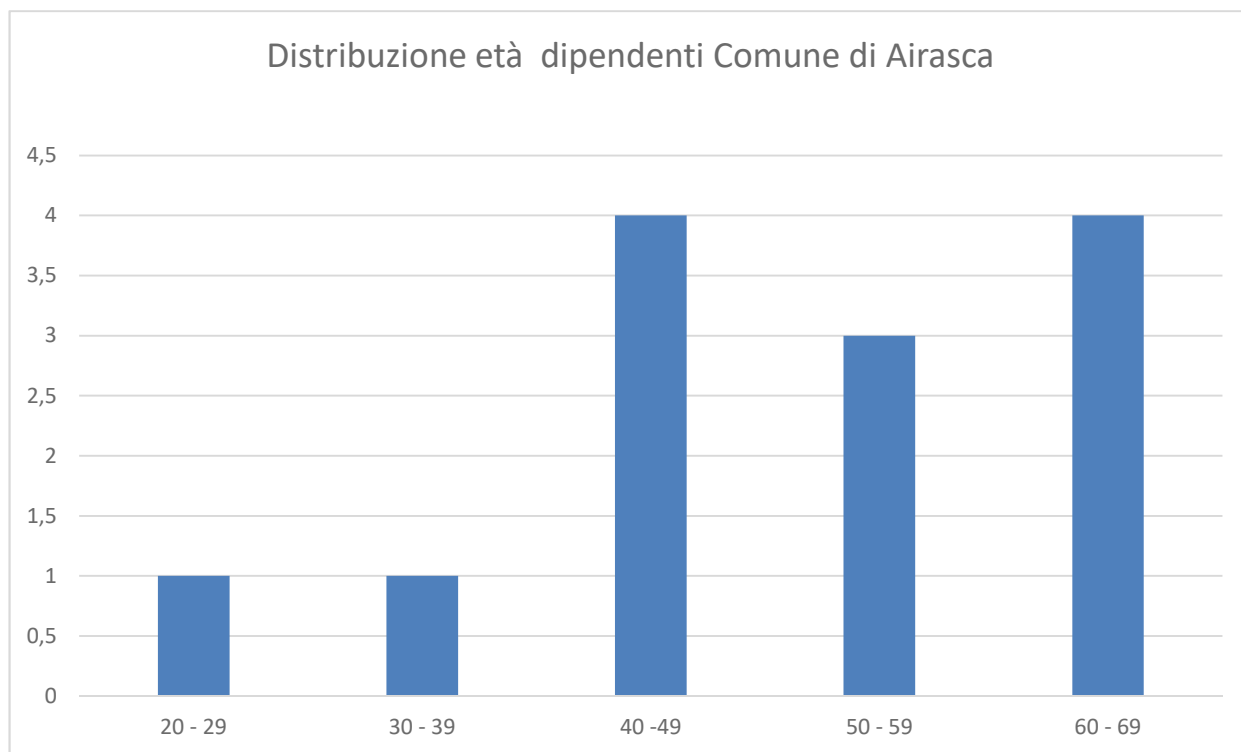
SERVIZI	UFFICI	CAT.	PROFILO PROF.LE	IN DOTAZIONE	
				FULL TIME	PART TIME
AMMINISTRATIVO	Uff. Demografici	B	Esecutore amm.vo	1	2 (1 al 50,00% 1 all' 83,33%)
	Segreteria	C	Istruttore amm.vo	1	1 all'83,33%
	URP -Protocollo	B	Esecutore amm.vo		1 All' 83,33%
FINANZIARIO	Servizio tributi	B	Esecutore amm.vo		1 All' 83,33%
	Ragioneria	D	Istr. Dirett.contabile	1	
		C	Istruttore contabile	1	
		C	Istruttore amm.vo contabile	1	
SERVIZI TECNICI	Servizi tecnici	D3	Funzionario tecnico	1	
		D	Istruttore direttivo tecnico	1	
POLIZIA LOCALE	Pol. Locale/amm.va	D	Commissario P.L.	1 (attualmente vacante)	
		C	Agente di P.L.	2 (1 vacante)	
STAFF DEL SINDACO	Staff del Sindaco	C	Istruttore amm.vo		1 al 50,00%
TOTALI				8 (+ 2 vacanti)	6

Circa la metà dei dipendenti possiede, come titolo di studio, il diploma di scuola

⁹ Attualmente il posto viene ricoperto con un comando per n. 6 ore settimanali ai sensi del c. 557 dell'art. 1 della L.311/2004.

secondaria, mentre i restanti hanno una laurea di 1° o 2° livello . Lo stato di sotto organicità ha fatto sì che anche il personale inquadrato nei livelli più bassi di “Esecutore”, svolga di fatto le funzioni di “Istruttore”, che richiedono un discreto grado di autonomia e un alto livello di competenze.

Un altro elemento importante della dotazione organica, è rappresentato dalle fasce di età dei dipendenti, che vengono riassunte nel seguente prospetto:



L'età media si attesta a 49,9 anni.

Risorse strumentali

Il Comune di Airasca possiede adeguate risorse strumentali, sia a livello di arredi che a livello informativo.

Tutto il personale è in possesso di buone conoscenze in merito all'utilizzo degli strumenti in loro dotazione.

Cultura organizzativa

È cura degli Amministratori vigilare affinché all'interno dell'Ente venga garantito un clima positivo e collaborativo, in maniera tale da facilitare sia i rapporti tra i colleghi che quelli con l'utenza.

Tutti i dipendenti hanno sempre dimostrato attenzione nei confronti delle esigenze del pubblico e non si sono mai verificati episodi di tensione.

SOCIETÀ PARTECIPATE DELL'ENTE

Il Comune, ha le seguenti partecipazioni in Società e in altri Enti, sotto riassunte:

ENTE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE
C.I.S.S.	3,900
CONSORZIO ACEA PINEROLESE	1,120
ACEA PINEROLESE INDUSTRIALE	1,118
ACEA PINEROLESE ENERGIA	1,118
ACEA SERVIZI STRUMENTALI	1,118
S.M.A.T.	0,00006
ATO 3 – AUTORITA' D'AMBITO TORINESE	0,620

MAPPATURA DEI PROCESSI

Con il termine “mappatura dei processi” si intende l’individuazione e l’analisi dei processi organizzativi, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell’attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Un “processo” può essere definito come “una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all’amministrazione (utente).

Il processo, che è un concetto organizzativo, rispetto al “procedimento amministrativo” è:

- più flessibile, in quanto il livello di dettaglio dell’oggetto di analisi è il frutto di una scelta di chi imposta il sistema;
- più gestibile, in quanto può favorire la riduzione della numerosità degli oggetti di analisi, aggregando più procedimenti in un unico processo;
- più completo, in quanto i processi possono abbracciare tutta l’attività dell’amministrazione;
- più concreto, in quanto descrive il “chi”, il “come” e il “quando” dell’effettivo svolgimento dell’attività.

Nell’Allegato 1 al presente documento, sono stati riuniti vari processi collegati alle principali Aree di rischio, così come individuate nell’Allegato 1 al PNA 2019.¹⁰

Tenuto conto che il citato PNA 2019 insiste sul principio di “gradualità”, si sottolinea come tale mappatura debba essere considerata non esaustiva e soggetta a futuri rivedimenti, integrazioni e precisazioni che sono altresì auspicabili, in una visione di continuo aggiornamento del PTPCT, inteso come strumento flessibile e in continua evoluzione per rispondere alle mutate situazioni/esigenze dell’Amministrazione e dell’utenza.

¹⁰ PNA 2019 – pagg. 22-27

VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Oggetto di analisi è il “processo” nel suo insieme. Il PNA 2019 prevede espressamente questo livello minimo di analisi per “amministrazioni di dimensioni organizzativa ridotta”¹¹ quale è, appunto, il Comune di Airasca, la cui dotazione organica (carente) è stata descritta in precedenza.

I risultati derivanti dalla valutazione del rischio sono riassunti nell’Allegato “A”.

ANALISI DEL RISCHIO

L’analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l’analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione.

Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività di rischio.

Fattori abilitanti al rischio

Per quanto concerne i fattori abilitanti, essi sono i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.

Costituiscono esempio di fattori abilitanti al rischio corruttivo:

- mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli
- mancanza di trasparenza
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione

Stima del livello di esposizione al rischio

La stima del livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l’attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l’attività di monitoraggio da parte del RPCT.

Si è quindi proceduto alla stima del livello di rischio connesso ad ogni processo, con un approccio valutativo di tipo qualitativo, così come suggerito nello stesso PNA 2019.¹²

I criteri per la valutazione dell’esposizione al rischio corruttivo sono stati tradotti in indicatori di rischio (key risk indicators), così come sotto elencati:

- livello di interesse esterno

¹¹ PNA 2019 – pag. 29

¹² PNA 2019 – pag. 33

- grado di discrezionalità del decisore interno alla PA
- manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata
- opacità del processo decisionale
- grado di attuazione delle misure di trattamento.

Le valutazioni, quando possibile, sono state supportate da dati oggettivi, quali:

- dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti, in particolar modo se aventi ad oggetto i reati contro la PA, il falso e la truffa, i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile, i ricorsi amministrativi in tema di affidamento dei contratti pubblici;
- segnalazioni pervenute.

L'analisi di cui sopra è riportata nell'allegato "B", nel quale si è andati a riprendere i "Processi" e si sono utilizzati diversi indicatori a seconda della tipologia del processo stesso. Sono poi stati presi in considerazione gli indicatori di rischio sopra indicati e qualitativamente considerati (A= alto/a; B= basso/a; M=medio/a), mentre gli eventi corruttivi, di natura necessariamente quantitativa, sono stati indicati con 0 = zero, in quanto nella realtà esaminata non se ne sono mai verificati.

Per quanto riguarda invece le misure di trattamento, queste sono state sostanzialmente identificate con l'applicazione della normativa nazionale, regionale o regolamentare, nella verifica dei requisiti, nei controlli a campione, nel Codice Civile, nel Codice Penale e nei Piani adottati dai Comuni aderenti all'Unione.

Non è stata indicata, in quanto assolutamente impossibile, la misura della rotazione del personale, poiché l'esiguità numerica del personale ha reso assolutamente impossibile una qualsiasi ipotesi di scambio, trattandosi di unici dipendenti in possesso ciascuno di specifiche competenze.

Al momento non si ritiene di individuare ulteriori misure e quindi non si procede alla loro programmazione, mentre si ritiene opportuno richiamare l'attenzione di tutti gli attori sul contenuto del presente Piano.

LA TRASPARENZA

Nozione di trasparenza

L'art. 1 del D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. 97/2016, ha operato una significativa estensione dei confini della trasparenza intesa oggi come "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".

La trasparenza ha assunto un ruolo di primo piano ed è divenuta "regola per l'organizzazione, per l'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia". Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117 c. 2 lett. m) della Costituzione (art. 1 c. 3 D. Lgs. 33/2013).

La trasparenza diventa quindi misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica. I contenuti del D. Lgs. 33/2013 "integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione".

Il rispetto degli obblighi di trasparenza comprende non solo la quantità delle informazioni da pubblicare ma bensì anche della qualità degli stessi; i criteri di qualità sono espressamente indicati all'art. 6 del D. Lgs. 33/2013: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

L'ANAC, con la delibera 1310/2016 ha fornito precise indicazioni in merito, adottando le *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. 97/2016"*.

La stessa Autorità per quanto concerne la pubblicazione dei dati dei titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, ha pubblicato le delibere n. 241/2017 e n. 586/2019.

Nel PNA 2019 inoltre, si informa che è intenzione dell'Autorità procedere ad un aggiornamento dell'elenco degli obblighi alla luce delle modifiche legislative intervenute, e di attivarsi, in virtù di quanto disposto dall'art. 48 del D. Lgs. 33/2013, per definire, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT, *"criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria"*.¹³

Nell'allegato elenco (Allegato "B") degli obblighi di pubblicazione vigenti vengono elencati gli atti oggetto di pubblicazione.

¹³ PNA 2019 – pag. 78

Il decreto 97/2016 persegue tra l'altro "l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni".

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte dall'art. 3 del decreto 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte, "prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti", nonché per ordini e collegi professionali.

Diritto di accesso civico generalizzato e quello semplice

Il "Freedom of Information Act" (FOIA) – Diritto di accesso civico generalizzato - adottato con D. Lgs. 97/2016, ha modificato in parte la legge "anticorruzione" e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del "Decreto trasparenza".

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la "trasparenza della PA" (l'azione era dell'Amministrazione), mentre il FOIA ha spostato il baricentro della normativa a favore dei "cittadini" e del loro diritto di accesso civico (l'azione è dei cittadini). È la "libertà di accesso civico" dei cittadini l'oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto dei "limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti", attraverso:

- l'istituto dell'**accesso civico** estremamente potenziato rispetto alla prima versione del D. Lgs. 33/2013
- la **pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Sull'istituto dell'accesso civico generalizzato l'ANAC ha adottato specifiche linee guida con la citata delibera n. 1309/2016.

L'accesso civico generalizzato non ha sostituito l'accesso civico semplice, previsto dall'art. 5 c. 1 del D. Lgs. 33/2013.

L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Trasparenza e tutela dei dati personali

Esiste un reale problema di "bilanciamento" tra il diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Tali due diritti sono infatti "*contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato*".¹⁴

Il "Considerando n. 4 del Regolamento (UE) 2016/697 afferma che: "*Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità*".

¹⁴ C. Cost. sentenza n. 20/2019

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 20/2019, precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del “test di proporzionalità” che *“richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”*.

Al principio di trasparenza si riconosce rilevanza costituzionale, in quanto fondamento di diritti, libertà e principi costituzionalmente garantiti (artt. 1 e 97 Cost.).

Il quadro delle regole in materia di protezione dei dati personali annovera il Regolamento (UE) 2016/697 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (RGPD) – entrato in vigore il 25 maggio 2018 – e il D. Lgs. n. 101/2018 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali (di cui al D. Lgs. n. 196/2003) alle disposizioni del citato Regolamento UE 2016/697.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici conferma il principio che il detto trattamento è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Occorre quindi che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D. Lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.

Tale pubblicazione, comunque, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali e contenuti all’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali: liceità, correttezza e trasparenza, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di “responsabilizzazione” del titolare del trattamento. Adeguatezza, pertinenza e limitazione si riferiscono a quanto necessario rispetto alle finalità per i quali i dati personali sono trattati, e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati prevedono il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

L’art. 7-bis c. 4 del D. Lgs. 33/2013 dispone inoltre che *“Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”*.

Dovendo poi assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati, la norma di riferimento è rappresentata dall’art. 6 del D. Lgs. 33/2013, rubricato *“Qualità delle informazioni”*.

Giova ancora ricordare inoltre che specifiche indicazioni sono state fornite dal Garante per la protezione dei dati personali che ha emesso “Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati” (pubblicate nella G.U. n. 134 del 12 giugno 2014 e sul sito www.gpdp.it, doc. web n. 3134436).

La trasparenza come sezione del PTPCT

Dal momento in cui la trasparenza amministrativa, con la legge 190/2012, è divenuta principio argine alla diffusione di fenomeni di corruzione, si è resa necessaria un’adeguata programmazione di tale misura nei PTPCT delle amministrazioni, all’interno dei quali è stata inserita apposita sezione.

In tale sezione dedicata alla trasparenza sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l’individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Agli OIV, dove presenti, spetta il compito di attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte delle amministrazioni pubbliche.
Tale incarico è assolto dal Segretario Comunale.

Rapporti con i rappresentanti di interessi particolari

Il Comune di Airasca adotterà un apposito Regolamento al fine di garantire una corretta interlocuzione tra i decisori pubblici e i portatori di interesse, coordinando lo stesso con il codice di comportamento.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza

Per quanto concerne i criteri di scelta del RPCT, l'art. 1 c. 7 della L. 190/2012 prevede che per gli Enti Locali questi sia individuato, di norma, nel Segretario o nel dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione.

Per gli enti di piccole dimensioni l'Anac ha previsto meno restrizioni riguardo il divieto o l'inopportunità di far confluire in capo alla stessa persona la nomina di RPCT e altre nomine.

Tra i requisiti comunque è richiesta una condotta integerrima e l'inesistenza di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinare.

A tutela dell'indipendenza del RPCT, un'eventuale revoca dell'incarico prevede la segnalazione obbligatoria ad ANAC da parte del Prefetto; l'Autorità è tenuta ad esprimersi entro 30 giorni.

Rapporti con altri organi dell'Amministrazione e ANAC

Come già ribadito nel Piano Anticorruzione, il lavoro del RPCT deve essere supportato da tutti gli attori che concorrono alla costituzione e vigilanza di un ambiente lavorativo che sia il più possibile salvaguardato dal pericolo di corruzione. Di importanza fondamentale sono quindi i rapporti sia con gli organi dell'Amministrazione che con l'ANAC, nella quale il RPCT deve poter trovare ascolto e collaborazione.

In merito ai poteri del RPCT, l'ANAC si è espressa con la delibera b. 840 del 2018.

È compito del RPCT predisporre il PTPCT e proporlo alla Giunta Comunale per la sua approvazione, egli inoltre deve vigilare sull'attuazione, da parte di tutti i destinatari, delle misure di prevenzione del rischio contenute nel Piano, di segnalare all'organo competente le disfunzioni eventualmente rilevate e indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare, i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Il RPCT è il destinatario delle istanze di accesso civico semplice e, sussistendone i presupposti, entro trenta giorni dovrà avere cura di pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e di comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione indicando il relativo collegamento ipertestuale.

In caso di accesso civico generalizzato il RPCT riceve le richieste di riesame in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta.

Per quanto riguarda i whistleblowing, la Legge 30 novembre 2017 n. 179 ha modificato l'art. 54-bis del D. Lgs. 165/2001 "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (whistleblowing), ed ha assegnato al RPCT un ruolo di primo piano nella gestione delle segnalazioni: è infatti compito del RPCT ricevere e prendere in carico le segnalazioni e porre in essere gli atti necessari ad una prima attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute. Il RPCT dovrà compiere una prima imparziale deliberazione sulla

sussistenza (*cd. fumus*) di quanto rappresentato nella segnalazione, fermo restando che non spetta a lui svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione, né di accertare responsabilità individuali. In materia di Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT.

Responsabilità del RPCT

Il RPCT ha molte responsabilità correlate al PTPCT:

- l'omessa adozione comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa;
- nei casi in cui all'interno dell'Amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato e il RPCT non abbia predisposto il PTPCT prima della commissione del fatto, la legge configura nei suoi confronti un'ipotesi di responsabilità dirigenziale mentre, qualora il PTPCT sia stato adottato, al fine di essere riconosciuto esente da responsabilità, egli dovrà provare di avere osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1 della Legge 190/2012.

Per quanto concerne le responsabilità derivanti dalla violazione delle misure di trasparenza, l'art. 46 del D. Lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili.

INDICE

PARTE I – LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 90 DEL 2012

Premessa Pag. 2

PARTE II – I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLE P.A.

Principali contenuti Pag. 8

Compiti dei principali attori Pag. 9

PARTE III – LE MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Misure generali di prevenzione della corruzione Pag. 12

IL PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE 2022-2024

Analisi del contesto esterno Pag. 15

Analisi del contesto interno Pag. 19

Società partecipate dell'Ente Pag. 22

Mappatura dei processi Pag. 22

Valutazione del rischio Pag. 23

Analisi dei rischi Pag. 23

LA TRASPARENZA

Nozione di trasparenza Pag. 25

Diritto di accesso civico generalizzato e quello semplice Pag. 26

Trasparenza e tutela dei dati personali Pag. 26

La trasparenza come sezione del PTPCT Pag. 27

Rapporti con i rappresentanti di interessi particolari Pag. 28

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza Pag. 28

Rapporti con gli altri Organi dell'amministrazione e ANAC Pag. 28

Responsabilità del RPCT Pag. 29

TABELLE ALLEGATE

Valutazione del rischio (Allegato A)

Aree a rischio e processi (Allegato B)