

Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'IPAB Opera Pia Negroni di Novara

Sezione I: Prevenzione della corruzione

1) Premessa

L'Opera Pia Negroni per gli Asili d'Infanzia è un Ente nato nel 1898 per volontà del Senatore Carlo Negroni. L'Istituto ha sede in via De Pagave 1. Presso la scuola sono presenti una scuola d'infanzia presso la sede di via De Pagave e una scuola d'infanzia e un asilo nido in via Giulietti 12.

Le proposte e le opportunità che la scuola offre sono numerose e particolarmente valide ed efficaci. Sono infatti presenti laboratori, centro estivo, coordinamento pedagogico e un progetto bilingue.

All'IPAB si applica la disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza.

Il presente Piano viene definito "Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'IPAB "Opera Pia Negroni" per il periodo 2018-2020".

La funzione del presente piano è quella di contrastare il fenomeno corruttivo in senso ampio e cioè quegli atti che non coincidono con la indispensabile tutela dell'interesse pubblico. Quindi non solo i reati contro la Pubblica Amministrazione ma anche quel fenomeno che viene definito "*maladministration*", termine con il quale ci si riferisce all'adozione di provvedimenti devianti dalla cura dell'interesse generale. Tali atti vanno fermamente contrastati perché fanno venire meno la fiducia dei cittadini nell'imparzialità degli organi che rappresentano la Pubblica Amministrazione.

Per tali considerazioni un'adeguata interpretazione del concetto di cattiva amministrazione è utile a ricostruire l'immagine della P.A. e degli enti soggetti alla disciplina dell'anticorruzione. La mancanza di chiarezza danneggia infatti l'immagine degli Enti qualificati P.A.: il danno è causato non solo da reati ma anche da fatti di *maladministration* o cattiva gestione.

2) Procedura di adozione del piano triennale 2018/2020

2.1) Soggetti interni coinvolti nella procedura

- Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza. Svolge le seguenti funzioni: predispone la proposta di piano e le successive

integrazioni e modifiche; controlla l'effettiva applicazione del piano e la sua efficacia; stabilisce le modalità di formazione dei dipendenti in materia; accerta il rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi; verifica l'osservazione degli obblighi di legge in merito alla pubblicazione; assicura l'esecuzione degli adempimenti inerenti l'accesso civico.

- Consiglio di amministrazione. Trattasi di organo di indirizzo politico amministrativo che provvede alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ed approva il piano.
- Dipendenti, collaboratori e stagisti dell'IPAB. Tali soggetti, nell'ambito della rispettiva competenza, partecipano a determinare le misure atte a contrastare possibili fenomeni di *maladministration*, assicurano la pubblicazione delle dovute informazioni, attuano tutte quelle iniziative tese a favorire la trasparenza e a combattere la corruzione.

2.2) Soggetti esterni coinvolti nella procedura

- Comune di Novara. Ente di indirizzo, direzione e coordinamento il quale dopo la costituzione dell'IPAB esercita il controllo sulla stessa attraverso la procedura di nomina del Presidente e dei componenti del consiglio di amministrazione.
- Autorità Nazionale Anticorruzione. Detto organismo svolge la funzione di prevenire la corruzione nell'ambito della P.A. e degli enti partecipati e controllati dalla P.A. medesima, anche mediante l'attuazione della disciplina riguardante la trasparenza in tutti gli aspetti gestionali. In sostanza rappresenta il soggetto che esercita poteri di vigilanza per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dall'IPAB nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza.
- Regione Piemonte quale Ente che esercita il controllo e la vigilanza.

3) Contesto di riferimento

Con l'emanazione della legge 190/2012 il Legislatore ha inteso rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, tendendo ad uniformare l'ordinamento giuridico italiani agli strumenti sovranazionali di contrasto alla corruzione quali la Convenzione dell'ONU ratificata ai sensi della L.

116/2009 e la Convenzione di Strasburgo sulla corruzione, ratificata con L. 110/2012.

In un concetto ampio di corruzione vengono ricomprese le diverse situazioni in cui si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati.

La legge individua l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e gli altri organi incaricati di svolgere attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A., in coordinamento tra loro precisando compiti e responsabilità.

Il sistema organico di prevenzione della corruzione introdotto dalla L.190/2012 è articolato in due livelli:

- quello nazionale, che prevede l'emanazione del Piano Nazionale Anticorruzione;
- quello decentrato, che prevede l'adozione da parte di ogni Amministrazione di un Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza sulla base delle indicazioni fornite nel PNA stesso e nei decreti attuativi.

La finalità perseguita dal legislatore, nel solco della quale sono stati adottati anche i successivi provvedimenti dell'ANAC, non è solo la prevenzione della commissione del reato di corruzione in senso stretto in quanto per "corruzione" deve intendersi ai fini della presente normativa il "fenomeno corruttivo" nel suo complesso, includendo anche le ipotesi in cui l'azione dell'amministrazione risulti in ogni caso sviata o ne siano violati i principi di imparzialità e buon andamento.

Il legislatore ha inoltre posto particolare accento sul concetto di trasparenza, inteso come uno degli strumenti principali di prevenzione dei fenomeni corruttivi. A tal fine è stato emanato il d.lgs. 33/2013 recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", significativamente modificato dal d.lgs.97/2016, che ha assoggettato alla disciplina delle PP.AA. gli Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza, come più volte chiarito dall'ANAC (da ultimo Comunicato del Presidente del 10 aprile 2015).

4) Definizione e gestione del processo di rischio

Il termine rischio si riferisce all'incertezza relativa al corretto perseguimento dell'interesse pubblico a causa della possibilità che si verifichi un determinato evento.

Per gestione del rischio devono intendersi gli atti indispensabili per guidare e controllare l'ente in considerazione della suddetta incertezza.

Il processo di gestione del rischio si realizza mediante i sotto riportati passaggi:

Analisi dei processi

Individuazione delle aree di rischio

Valutazione del rischio e delle misure di prevenzione già adottate

Trattamento del rischio e individuazione di nuove misure di prevenzione

Si riportano di seguito le aree di rischio, generali e specifiche, dell' IPAB.

4.1) Definizione delle aree di rischio generali e delle aree di rischio specifiche

4.1.1.) Aree di rischio generali e specifiche

Le aree di rischio generali e proprie dell'IPAB come per la gran parte degli Enti soggetti all'applicazione del piano anticorruzione, sono le seguenti:

- area affidamento di servizi e forniture (area significativa è rilevante): individuazione dell'appaltatore; valutazione delle offerte; affidamenti diretti; verifica corretta esecuzione e pagamenti;
- area assunzione e progressione del personale e tirocinanti: reclutamento; progressione di carriera;
- aree incarichi e nomine: individuazione;
- area di stipulazione di convenzioni con enti pubblici o con altre IPAB per la gestione di servizi in forma associata;
- area affidamenti incarichi di consulenza: scelta;
- area entrate e spesa: processi di spesa; processi di entrata;
- area concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi nonché di vantaggi economici di qualsiasi genere a persone ed enti pubblici o privati.

4.2) Valutazione e trattamento del rischio

Per valutazione del rischio si intende il processo di individuazione, esame e stima del rischio.

L'identificazione del rischio consiste nel ricercare, attraverso la mappatura dei processi, quali siano le aree a rischio.

L'esame o analisi del rischio consiste nella valutazione delle probabilità che il rischio si verifichi e delle conseguenze che produce sulla società in termini economici, reputazionale e di impatto sull'immagine.

La stima o ponderazione è la misura concreta del livello di rischio con la conseguente determinazione delle priorità e dell'urgenza del trattamento.

Rispetto alla valutazione del rischio il presente piano identifica i rischi ed effettua la mappatura analitica dei processi interessati.

Sono stati individuati i rischi propri dell'IPAB in applicazione della specifica normativa e delle indicazioni fornite dall'Anac.

Si è proceduto pertanto ad identificare e ponderare i rischi e sono state definite le principali procedure attraverso cui realizzare un sistema di prevenzione e modalità di contrasto.

Il trattamento del rischio, infatti, ha il precipuo fine di intervenire sui rischi presi in considerazione tramite l'introduzione di apposite misure di contrasto.

L'individuazione e la valutazione di tali misure è stata effettuata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Si riporta di seguito la tabella con cui sono state definite le aree di rischio, le sottoaree, l'esemplificazione di rischio, la relativa valutazione complessiva, il processo, le misure di prevenzione.

AREA DI RISCHIO	SOTTOAREA	POSSIBILE RISCHIO	VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO	PROCESSO	MISURA DI PREVENZIONE
Area affidamento lavori, servizi e forniture	Individuazione appaltatore	Definizione requisiti di accesso al fine di favorire un'impresa. Abuso dell'affidamento diretto fuori dai casi previsti.	Medio	Procedura di acquisto di beni e servizi	Applicazione di disposizioni in materia
Area affidamento lavori, servizi e forniture	Valutazione offerte	Violazione dei principi di trasparenza, parità, non discriminazione	Basso	Procedura di acquisto di beni e servizi	Applicazione di disposizioni in materia
Area affidamento lavori, servizi e forniture	Affidamenti diretti	Alterazione della concorrenza	Basso	Procedura di acquisto di beni e servizi	Applicazione di disposizioni in materia
Area affidamento lavori, servizi e forniture	Verifica corretta esecuzione dei pagamenti	Comportamenti omissivi diretti a non far rilevare servizi non correttamente eseguiti o forniture non conformi al fine di avvantaggiare l'appaltatore	Basso	Procedura di acquisto di beni e servizi	Applicazione di disposizioni in materia
Area assunzioni e progressioni del personale	Reclutamento	Inosservanza delle norme a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione. Irregolare composizione della commissione. Previsione di requisiti di accesso "personalizzati".	Basso	Selezione del personale	Applicazione di principi e norme di diritto in materia

AREA DI RISCHIO	SOTTOAREA	POSSIBILE RISCHIO	VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO	PROCESSO	MISURA DI PREVENZIONE
Area assunzioni e progressioni del personale	Progressioni di carriera	Progressioni economiche o di carriera non giustificate o accordate per agevolare dipendenti specifici	Basso	Variazioni di carriera o contrattuali	Applicazione di principi e norme di diritto in materia
Area incarichi di collaborazione e nomine	Necessità acquisizione incarico o procedura di nomina	Non necessità dell'incarico o della nomina e abuso nella scelta di candidati particolari	Basso	Contratti di collaborazione occasionale e gestione nomine	Applicazione criteri e principi in materia di incarichi e nomine da parte di Pubbliche Amministrazioni. Accertamento dell'inesistenza di figure analoghe all'interno della Fondazione
Area affidamento di incarichi di consulenza	Scelta ed individuazione consulente	Abuso nelle procedure di scelta per favorire particolari soggetti, anche con la predisposizione di requisiti ad personam	Basso	Contratti di consulenza	Applicazione criteri e principi in materia di consulenze da parte di Pubbliche Amministrazioni

AREA DI RISCHIO	SOTTOAREA	POSSIBILE RISCHIO	VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO	PROCESSO	MISURA DI PREVENZIONE
Area viaggi di missione e trasferte	Necessità di effettuare una missione	Missione non necessaria	Basso	Gestioni missioni e trasferte di personale e collaboratori	Applicazione normativa propria della Pubblica Amministrazione
Area viaggi di missione e trasferte	Rimborsi	Rimborso spese non previste	Basso	Gestioni missioni e trasferte di personale e collaboratori	Applicazione normativa propria della Pubblica Amministrazione
Area entrata e spesa	Processi di spesa	Spesa non necessaria o in violazione dei principi di spesa	Basso	Gestione fase spesa	Applicazione principi propri della Pubblica Amministrazione e di buona amministrazione
Area entrata e spesa	Processi di entrata	Violazione dei criteri e delle procedure relativi all'entrata	Basso	Gestione fase entrata	Applicazione principi propri della Pubblica Amministrazione e di buona

AREA DI RISCHIO SPECIFICA	SOTTOAREA	POSSIBILE RISCHIO	VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO	PROCESSO	MISURA DI PREVENZIONE
Stipulazione di convenzioni con enti pubblici o altri IPAB per la gestione di servizi in forma associata		Abusi nelle procedure di scelta, nei rapporti con gli enti vigilanti	Medio	Procedura convenzioni con enti	Maggiore procedimentalizzazione, formalizzazione controlli, tracciabilità
Gestione dei beni patrimoniali, sia mobili che immobili, compresa la gestione contrattuale con il tesoriere e la gestione dei rapporti contrattuali relativi a fitti o locazioni		Abusi nella gestione, nell' affidamento manutenzione, nella gestione affitti	Medio	Procedura gestione beni e patrimonio	Maggiore procedimentalizzazione Formalizzazione controlli, tracciabilità
Attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone e ad enti pubblici e privati		Attribuzioni di vantaggi economici a soggetti non in possesso dei requisiti, abuso nella scelta	Medio	Procedura erogazione contributi	Applicazione normativa in materia, individuazione di linee guida

4.3) Attività di controllo

Il trattamento del rischio ha, tra l'altro, lo scopo di accertare l'adempimento delle misure di prevenzione adottate e ove occorra da implementare verificandone l'efficacia. L'attività di monitoraggio e controllo, finalizzata al suddetto scopo, di norma viene svolta dal Responsabile dell'anticorruzione. Quest'ultimo deve provvedere a verifiche a campione, previa estrazione dei dati, ed a verifiche specifiche di determinati adempimenti.

Per una migliore strategia di monitoraggio e controllo occorre stabilire riunioni, a cadenza periodica, con la finalità di accertare il corretto rispetto delle procedure come ad esempio quella della scelta dei contraenti e dei consulenti, l'obbligo di astensione ove occorra.

Il Responsabile dell'anticorruzione dovrà procedere a monitorare in modo costante e continuo il rispetto di quanto stabilito dal presente Piano con particolare riferimento ai possibili rischi di ciascuna area, cercando sempre di adeguare le misure di prevenzione per diminuire la probabilità di rischio.

Speciale attenzione dovrà essere rivolta da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza alla corretta applicazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi. Si tratta di normativa che, seppur complessa, deve trovare applicazione per evitare distorsioni nelle procedure di nomine. Il Responsabile dovrà anche vigilare su eventuali ritardi nelle procedure dell'IPAB e sul rispetto, da parte dei dipendenti, delle disposizioni che stabiliscono il divieto di chiedere o accettare regali o altre utilità.

L'attività del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dovrà essere completa, concreta e mai esclusivamente formale, volta soprattutto a garantire l'interesse dell'ente e della sua immagine.

5) Formazione

La formazione dei dipendenti costituisce un elemento fondamentale del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Con il programma formativo si assicura l'apprendimento delle norme e dei principi che disciplinano la materia dell'anticorruzione nonché delle misure definite dal presente piano da parte dei dipendenti interessati.

Con una formazione continua ed adeguatamente programmata si potrà fornire una conoscenza completa del fenomeno della *maladministration* tenendo presente quei fenomeni normalmente sottovalutati, con la conseguenza di allontanare il senso

civico delle persone. Lo scopo è quello di trasmettere ai dipendenti una consapevolezza dei fenomeni trattati in modo da contrastare con una diversa mentalità gli stessi. Non più superficialità e rispetto formale nella gestione della cosa pubblica ma anche senso critico ed osservanza sostanziale e cosciente, realizzabile solo attraverso un intervento formativo che apporti maggiore cultura in materia. La formazione, pertanto, dovrà essere attuata secondo un'impostazione non solo normativa-specialistica ma anche con approccio etico valoriale.

Alla formazione dovranno provvedere esperti aventi competenza in materia, portatori di conoscenza nel campo della corruzione e della *maladministration* con l'obiettivo di suscitare innanzitutto interesse prima ancora della conoscenza nel personale dell'IPAB, ente privato seppur a controllo pubblico. Tale situazione, a metà tra pubblico e privato, rende spesso difficile e lontana per i dipendenti l'idea dei contenuti del piano anticorruzione e delle sue finalità.

Sezione II: Trasparenza

Attraverso la trasparenza i cittadini possono vedere come si determinano le scelte della Pubblica Amministrazione e quali sono le motivazioni che sottintendono un specifico atto amministrativo.

Il principio di trasparenza, introdotto dalla legge 15/2015, prevede l'obbligo per tutti gli enti pubblici e per quelli privati in controllo pubblico di rendere manifesto e verificabile il proprio operato ossia conoscibile l'azione amministrativa.

La Trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, sul sito web dell'IPAB, del presente Piano, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali.

Con la trasparenza si realizza l'obiettivo del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione. Attraverso tali meccanismi il cittadino è messo in condizione di esercitare un controllo sul corretto esercizio di una funzione pubblica.

Si ripete, il principio di trasparenza e la relativa disciplina si applica oltre che alla P.A., anche a tutti i soggetti privati che espletano compiti di interesse pubblico. Per questo l'IPAB rientra pienamente tra i soggetti tenuti al rispetto della normativa sulla trasparenza.

Particolare importanza in materia di trasparenza trova l'istituto dell'accesso civico dopo le sue molteplici modificazioni. Tale istituto permette a chiunque di accedere

a dati, documenti, informazioni degli enti pubblici senza necessità di dimostrare un interesse legittimo.

L'accesso civico si distingue in accesso semplice ed accesso generalizzato. Il primo consente a chiunque di richiedere documentazione, dati o informazioni che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare. Il secondo consente a chiunque di richiedere documentazione, dati o informazioni ulteriori rispetto a quelli che gli enti sono obbligati a pubblicare .

La trasparenza, secondo quanto sopra detto, rappresenta una forma di deterrente della corruzione. Essa costituisce infatti un sistema fondamentale per prevenire la corruzione o comunque qualsiasi fenomeno di *maladministration*.

L'IPAB, attraverso i suoi organi è profondamente consapevole della indispensabilità dell'istituto della trasparenza e per mezzo della pubblicazione dei dati vuole favorire modalità di controllo diffuse sui propri atti da parte dei cittadini.

6) Obiettivi

Il presente piano si propone di realizzare la promozione di ottimali livelli di trasparenza attraverso:

Lo svolgimento di una generale attività di monitoraggio sul completo adempimento degli obblighi normativi di pubblicazione anche mediante l'individuazione di opportune azioni correttive ove necessario;

La definizione dei dati da pubblicare per una completa attuazione della trasparenza comprendente anche elementi non obbligatori per normativa di legge o regolamenti;

Il coinvolgimento, ove ritenuto utile o possibile, di soggetti esterni che possano contribuire in maniera propositiva nel campo della trasparenza e dell'anticorruzione;

La realizzazione della Giornata della trasparenza allo scopo di coinvolgere la cittadinanza suscitando interesse e facile comprensione della materia;

I suddetti obiettivi avranno la funzione di perseguire una adeguata forma di trasparenza intesa non solo quale prescritta forma di prevenzione ma anche quale mezzo per raggiungere l'efficienza e l'efficacia dell'azione dell'IPAB.

7) Gestione dei flussi informativi

Per la gestione dei flussi informativi si ritiene di non vincolare gli addetti a particolari modelli che oltre ad avere l'effetto di appesantire la procedura comporterebbero un aggravio per il numero scarso di personale dipendente dall'IPAB.

Il rispetto degli obblighi di pubblicazione viene assicurato attraverso l'assunzione da parte di ciascun addetto del compito di provvedere, nell'ambito delle mansioni di propria competenza, alla gestione dei rispettivi flussi di pubblicazione, riportando tutti gli elementi prescritti dalla normativa in materia.

Segue, nel capitolo 8, Tabella delle attività 2018/2020.

8) Tabella delle attività 2018-2020

Piano delle attività 2018-2020. Interventi inerenti la trasparenza a supporto dell'integrità e della legalità. Individuazione azioni, responsabili e cronologia

Azioni	Soggetti responsabili	2018		2019		2020	
		I sem.	II sem.	I sem.	II sem.	I sem.	II sem.
Aggiornamento Piano triennale prevenzione corruzione e trasparenza	Responsabile Anticorruzione, CdA, dipendenti			X		X	
Diffusione Piano anticorruzione e trasparenza aggiornato	Responsabile Anticorruzione, dipendenti		X	X	X	X	X
Giornate per la trasparenza	Responsabile Anticorruzione/Trasparenza, dipendenti		X		X		X
Interventi formativi/informativi	Responsabile Anticorruzione/Trasparenza, dipendenti		X	X	X	X	X
Aggiornamento dei dati pubblicati in "Amministrazione Trasparente"	Responsabile Anticorruzione/Trasparenza, dipendenti		X	X	X	X	X
Implementazione della sezione "Amministrazione Trasparente"	Responsabile Anticorruzione/Trasparenza, dipendenti		X	X	X	X	X
Monitoraggio sulla realizzazione delle attività programmate e sul raggiungimento degli obiettivi previsti	Responsabile Anticorruzione/Trasparenza, dipendenti		X	X	X	X	X
Monitoraggio sul rispetto dei tempi procedurali ed altri previsti dal Piano anticorruzione e trasparenza	Responsabile Anticorruzione/Trasparenza, dipendenti		X	X	X	X	X

