



CITTA' DI MELENDUGNO
Provincia di Lecce

Piano triennale di prevenzione della corruzione 2014 - 2016
(articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190)

PREMESSE:

Il contesto normativo

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

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

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

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

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

Tra i compiti che la legge 190/2012 assegna all'Autorità nazionale anticorruzione, è precipua l'approvazione del **Piano nazionale anticorruzione (PNA)** predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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

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

In base alle suddette disposizioni i comuni devono approvare un **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC)** entro il 31 gennaio 2014.

Il Contenuto del Piano comunale anticorruzione

Di seguito viene sinteticamente data una panoramica delle disposizioni per la redazione del Piano in oggetto alla luce delle indicazioni fornite dalla Civit ed alle quali si rifà il presente lavoro.

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

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

Il parte più importante del documento è evidentemente quello relativo alla “*gestione del rischio*”.

Questo deve riportare:

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

Per “*gestione del rischio*” si intende l’insieme delle “*attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l’amministrazione con riferimento al rischio*”. La gestione del rischio di corruzione è lo strumento per diminuire le probabilità che il rischio si concretizzi. La pianificazione, mediante il PTCP, è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Le fasi principali della “*gestione del rischio*” sono:

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

a) La mappatura dei processi

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

b) La valutazione del rischio

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

b.1 -L’identificazione del rischio

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

I rischi sono identificati:

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

b.2 -L’analisi del rischio

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

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

b.3 -La ponderazione del rischio

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

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

c) Il trattamento

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

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

IL PIANO

1. - La descrizione del processo di adozione del PTPC

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

Il Piano infatti, redatto dal Responsabile anticorruzione individuato nel segretario comunale, ha avuto una fase istruttoria rivolta sia alla cittadinanza che ai singoli Responsabili dei Servizi del Comune.

Infatti con avviso pubblico del 2 dicembre pubblicato sul sito del Comune si è chiesto ai cittadini eventualmente interessati, associazioni ed altri soggetti sociali di partecipare alla redazione di detto Piano, mediante la presentazione di proposte e/o idee.

Sempre in data 2 dicembre (con nota prot. 23689) si è chiesto ai Responsabili dei Servizi del Comune di partecipare al procedimento, in particolare individuando i processi relativi alle proprie attività di ufficio per le quali sussistono maggiori rischi di corruzione.

Da ultimo in data 21 gennaio 2014 si è approfondito il Piano in oggetto insieme ai dipendenti del Comune nell’ambito di un incontro al quale sono stati invitati a partecipare tutti i dipendenti comunali e che ha visto una buona partecipazione (circa il 70% del totale) e soprattutto la presenza di tutti i Responsabili dei Servizi.

Il Piano una volta terminato sarà pubblicato sul sito istituzionale del Comune, link dalla homepage “*amministrazione trasparente*”, a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

2. - La gestione del rischio di corruzione

a) La mappatura dei processi

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

I processi sono stati separati in base alla organizzazione del Comune e quindi tra i diversi settori in cui si articola l’organigramma dell’Ente: Affari Generali, Finanziario, Tecnico e Polizia Municipale.

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

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

b) La valutazione del rischio

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

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

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

Si rimanda quindi alle schede allegate.

c) *Il trattamento*

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

Anche in questo caso si rimanda alle schede allegate.

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

Al fine di evitare che il presente lavoro sia fine a se stesso e/o comunque venga pensato come un mero adempimento, è necessario che lo stesso "prenda vita" nel corso della gestione ma soprattutto venga attuato nelle sue parti. Ecco perché in diversi momenti e fasi la bozza di piano è stata oggetto di trasmissione e presentazione ai diversi Responsabili.

3. - La formazione del personale in materia di anticorruzione

Come premessa occorre ricordare che l'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010 e pari al 50% della spesa 2009. Inoltre nel caso del Comune di Melendugno la competenza in materia è stata assegnata all'Unione dei Comuni "Terre di Acaya e di Roca" che incontra, a seguito di fortissimi tagli ai trasferimenti statali, notevoli limitazioni finanziarie in tal senso. In realtà parrebbe, sulla base di un parere della Sezione di Controllo della Corte dei Conti della Liguria, che dette spese non siano sottoposte a detti vincoli.

Ciò detto, si cercherà comunque di garantire la formazione del personale sul tema della "Anticorruzione".

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

Detta attività sarà svolta periodicamente e comunque almeno una volta l'anno con incontri in aula per illustrare le modifiche ed integrazioni del Piano, nonché l'eventuale evoluzione della normativa. Si prevedono almeno due ore l'anno di formazione.

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

4. - Il codice di comportamento;

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

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

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione

elabori un proprio Codice di comportamento “*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*”.

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

Finita la fase istruttoria, si allega al presente Piano il nuovo Codice di Comportamento dei dipendenti comunali, per la sua approvazione.

Si rimanda pertanto a quanto deciso e disposto in detto provvedimento.

5. - Le altre iniziative.

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

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

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

Ogni anno nel corso dell’aggiornamento del presente Piano triennale si indicheranno modi, forme ed obiettivi per il miglioramento di detti processi che costituiranno comunque un punto di riferimento per qualsiasi azione amministrativa.

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

Rotazione del personale

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

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

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

principio in oggetto anche una maggiore maturità professionale del personale e una totale interscambiabilità degli stessi.

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

L'art. 54-bis del decreto legislativo 165/2001 "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower), introduce una misura di tutela finalizzata a consentire l'emersione di fatti specie di illecito. Esso così recita:

- "1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.*
- 2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.*
- 3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.*
- 4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni."*

Quindi al "delatore" sono accordate le seguenti misure di tutela:

- 1. la tutela dell'anonimato;**
- 2. il divieto di discriminazione;**
- 3. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso** (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).

La ratio della norma è evidentemente quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

Appare di tutta evidenza la necessità di rispettare la disposizione normativa che, data la sua chiara formulazione, non abbisogna di ulteriori indicazioni in sede di Piano ed alla quale quindi si rimanda.

Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

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

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti. L'AVCP con determinazione 4/2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Il Comune ha aderito ad un protocollo di legalità con la Prefettura di Lecce e quindi si rimanda a quanto detto nello stesso.

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

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

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione “*amministrazione trasparente*”, oltre che all'albo online e nella sezione “*determinazioni/deliberazioni*”.

Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

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

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

Conclusioni

Come chiarito dalla Funzione Pubbica in un comunicato del 12 dicembre 2013, la prima relazione sull'efficiacia delle misure adottate andrà trasmessa entro il 31 gennaio 2015 in concomitanza con la comunicazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2015.

La relazione, a consuntivo delle attività svolte nel primo anno di vita del presente Piano e da redarre entro il 15 dicembre di ogni anno, ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge n. 190/2013 , esplicerà l'efficiacia delle misure di prevenzione definite dal presente PTPC. In quella sede si potrà verificare la validità del presente lavoro e possibilmente le integrazioni e modifiche che migliorare lo stesso.

Melendugno, li 23gennaio 2014

Il Segretario Comunale
Responsabile Anticorruzione
Dr. Antonio Antonica